

Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires : enseignements de la crise du Niger de 2005

Denis Michiels, Johny Egg, Roger Blein, Francis Delpeuch, . Institut de Recherche Et d'Applications Des Méthodes de Développement

▶ **To cite this version:**

Denis Michiels, Johny Egg, Roger Blein, Francis Delpeuch, . Institut de Recherche Et d'Applications Des Méthodes de Développement. Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires : enseignements de la crise du Niger de 2005. [Rapport Technique] 2008. hal-02823181

HAL Id: hal-02823181
https://hal.inrae.fr/hal-02823181

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.

→ ÉTUDES



Direction générale
de la Coopération internationale
et du Développement

DgCiD

LES POLITIQUES DE PRÉVENTION ET GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES

ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE DU NIGER DE 2005









France coopération

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

LES POLITIQUES DE PRÉVENTION ET GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES

ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE DU NIGER DE 2005

Denis Michiels et Johny Egg
avec les contributions
de Roger Blein et Francis Delpeuch

IRAM

Juin 2007

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

Ce document est établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et européennes.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.

Remerciements : *Un grand nombre de personnes ont contribué à rendre possible la préparation et la publication de ce document. Nos remerciements les plus sincères leurs sont adressés. Bien qu'il ne soit pas possible de les citer tous, nous tenons à remercier plus particulièrement le Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger. Grâce à cette institution, les auteurs de l'étude ont pu accéder à une masse d'informations essentielles.*

iram Paris (siège social)
49, rue de la Glacière 75013 Paris France
Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

iram Montpellier
Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3
34980 Montferrier le Lez France
Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Impression : mediatys / Groupe Corlet
Photos couverture : ABC, Cédric Mariac IRD, DNPGCA, Florent Cornu AVSF
©Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008
ISBN : 978-2-11-097852-3
ISSN : 1160-3372

Sommaire

Sigles et abréviations 5

Résumé 9

Avant-propos 17

1. Introduction : insécurité alimentaire et gestion des crises au Sahel 19

1.1. L'insécurité alimentaire au Sahel 19

1.2. La Genèse des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel 22

1.3. La situation du Niger avant la crise 2004/05 24

2. Caractérisation de la crise du Niger 2004/05 31

2.1. Une crise d'accessibilité sur fond de déficit d'offre 31

2.2. Une crise nutritionnelle aigue 37

2.3. Une crise alimentaire sévère 39

2.4. La vulnérabilité accrue d'une grande partie des ménages crée les conditions d'une crise alimentaire rampante 40

3. Analyse de la réponse des acteurs de l'aide 47

3.1. Chronologie de la crise alimentaire 47

3.2. Une crise « révélée » par la médiatisation de la malnutrition 52

3.3. Un mécanisme de concertation fragilisé 57

3.4. Un programme d'action insuffisant qui entraîne une mobilisation internationale sous l'égide des Nations-Unies et des ONGs 60

4. Enseignements de la crise alimentaire 2005 **65**

4.1. Origine et qualification de la crise : un changement de paradigme 65

4.2. Le piège des mots 68

4.3. Le rôle des médias 69

4.4. Le choc entre logiques d'assistance humanitaire et de prévention / développement 71

4.5. Le besoin d'une aide transparente en phase avec les stratégies d'atténuation des populations vulnérables 72

4.6. Le décalage entre le discours sur l'intégration régionale et la gestion de l'insécurité alimentaire 73

5. Implications pour les politiques publiques de prévention et de gestion des crises alimentaires **75**

5.1. L'amélioration des Dispositifs 75

5.2. Des évolutions nécessaires à long terme 80

Bibliographie **85**

Sigles et abréviations

ACF	Action contre la Faim
AEDES	Agence Européenne pour le Développement et la Santé
AFD	Agence Française de Développement
AGRHYMET	Agro-hydro-météorologie
AT	Assistant Technique
BC	Banque de Céréales
CARE	Cooperative Assistance and Relief Everywhere
CCA	Cellule Crise Alimentaire
CC/SAP	Cellule de coordination – Système d'Alerte Précoce
CDC	Center for Disease Control
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFSVA	Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment
CFW	Cash for Work
CICRED	Comité International de Coopération dans les Recherches Nationales en Démographie
CILSS	Comité Inter-Etat de Lutte Contre la Sécheresse au Sahel
CIH	Centre d'Information Humanitaire du Niger
CIN	Conférence Internationale su la Nutrition
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CMC	Commission Mixte de Concertation Etat-Donateurs
CNPGCA	Comité National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires
CRS	Catholic Relief Services
CRC	Comité Restreint de Concertation
CRENA	Centre de Récupération Nutritionnelle Ambulatoire
CRENI	Centre de Récupération Nutritionnelle Intensive
DMN	Direction de la Météorologie Nationale
DNPGCA	Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires
DPV	Direction de la Protection des Végétaux
EFSA	Enquête sur la Sécurité Alimentaire en Situation d'Urgence
EMOP	Emergency Operation
EPER	Enquête Permanente d'Estimation des Récoltes
FAO	Food and Agriculture Organization
FCD	Fonds Commun des Donateurs
FCP	Fonds de Contrepartie
FEWS-NET	Famine Early Warning System Network
FFW	Food for Work
FMARD	Ministère Fédéral de l'Agriculture et du Développement Rural du Nigeria
FSA	Fonds de Sécrité Alimentaire
GIEWS	Global Information and Early Warning System
GTI	Groupe de Travail Interdisciplinaire

HHLS	Household Livelihood Security
HIMO	Haute Intensité en Main-d'œuvre
HKI	Helen Keller International
IFDC	International Fertilizer Development Center
IMC	Indice de Masse Corporelle
INS	Institut National de la Statistique
IUED	Institut Universitaire d'Etudes du Développement
IRAM	Institut de Recherches et l'Application des Méthodes de Développement
LARES	Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale
LASDEL	Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local
MDA	Ministère du Développement Agricole
MISTOWA	Réseau régional de systèmes d'information de marché et de commerce agricole en Afrique de l'Ouest
MRA	Ministère des Ressources Animales
MSF	Médecins Sans Frontières
MSP	Ministère de Santé Publique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OFDA	Office for U.S. Foreign Disaster Assistance
OIG	Organisation Intergouvernementale
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPVN	Office des Produits Vivriers du Niger
PAC	Programme d'Atténuation de Crises
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PNAAU	Plan National d'Assistance Alimentaire d'Urgence
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PREGEC	Unité d'Appui à la Prévention et Gestion des Crises Alimentaires dans le Sahel
PRESAO	Prévision Saisonnière en Afrique de l'Ouest, le Tchad et le Cameroun
PRMC	Programme de Restructuration du Marché Céréalier
RESIMAO	Réseau des Systèmes d'Information sur les Marchés Agricoles de l'Afrique de l'Ouest
RFI	Radio France Internationale
SAP	Système d'Alerte Précoce
SCF	Save the Children's Fund
SCVM	Sécurité des Conditions de Vie des Ménages
SDR	Stratégie de Développement Rural
SENAC	Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity
SGDR	Strategic Grain Reserve Department
SIMA	Système d'Information sur les Marchés Agricoles
SIM-B	Système d'Information sur les Marchés du Bétail
SIPES	Système d'Information sur le Pastoralisme et l'Environnement au Sahel
SISA	Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire
SMIAR	Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide

SNIS	Système National d'Information Sanitaire
SNS	Stock National de Sécurité
SNR	Stock National de Réserve
TM	Tonne métrique
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	U.S. Agency for International Development
VCPM	Ventes de céréales à prix modéré
VCT	Vivres contre travail

Résumé

Le Niger est confronté régulièrement à des crises alimentaires s'inscrivant dans un contexte de pauvreté chronique. Afin de les prévenir et d'en atténuer les effets, le gouvernement a mis en place, à l'instar des autres pays du Sahel, un Dispositif public commun, le Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires (DNPGCA), réunissant auprès du Premier Ministre les principaux services concernés et les grands donateurs (l'Union Européenne, la France et le PAM étant plus particulièrement investis dans le soutien au dispositif). A la sortie de l'hivernage 2004, le Dispositif a lancé un programme d'actions pour atténuer l'impact des difficultés alimentaires qui se profilaient. La situation alimentaire continuant à se dégrader en début d'année 2005, des mesures radicales ont dû être prises en urgence et de nombreuses organisations sont intervenues pour secourir les populations vulnérables. La crise alimentaire 2004/05, marquée par une médiatisation que le Niger et le Sahel en général, n'avaient pas connue depuis plusieurs années, est apparue atypique dans son déroulement, dans son ampleur et dans les modalités de sa gestion.
Synthèse d'une évaluation externe réalisée par l'IRAM à la demande du Dispositif, la présente publication revient sur le diagnostic de la crise du Niger et de sa gestion de manière à mettre en valeur les enseignements utiles pour les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires. Destinés en premier lieu aux pays sahéliens, ces enseignements concernent également l'ensemble des pays qui affrontent périodiquement des situations d'insécurité alimentaire.

Niger, 2005 : une crise alimentaire sévère

La crise 2004/05 trouve son origine dans une combinaison de facteurs conjoncturels et structurels.

Une situation alimentaire fortement dégradée

La crise alimentaire peut être qualifiée de sévère, même de très sévère, pour les ménages les plus vulnérables de certaines localités ou groupes de populations. Elle s'est caractérisée par une profonde modification du régime alimentaire (restrictions, consommation alarmante d'aliments de cueillette), la mobilisation de toutes les stratégies de survie, le recours à l'épargne, un endettement élevé voire la décapitalisation des biens de production. Toutefois les données disponibles ne permettent pas de chiffrer avec précision le nombre de personnes affectées par la crise. Cette difficulté est accentuée par l'hétérogénéité des situations, l'insécurité alimentaire variant d'une zone à l'autre, d'un village à l'autre et d'un ménage à l'autre.

Une crise nutritionnelle révélée en dehors du système d'alerte précoce

Des enquêtes nutritionnelles ont mis en évidence des taux de malnutrition aiguë globale et des taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans atteignant les seuils les plus élevés de la nomenclature internationale. Ces enquêtes, menées en dehors du suivi périodique du système d'alerte précoce (SAP) du Dispositif, auxquelles se sont ajoutées les informations des ONG (principalement de MSF) sur la forte augmentation des admissions dans les centres de réhabilitation nutritionnelle de Maradi, ont alors révélé la réalité d'une crise nutritionnelle. Si une part de la détérioration peut être imputée au cours de la période à

la dégradation saisonnière de certains indicateurs alimentaires et sanitaires (du fait de l'affaiblissement des organismes à lutter contre les maladies), il ne faut pas oublier que la prévalence de malnutrition au Niger est en permanence parmi les plus élevées du monde et que, malgré sa gravité, peu d'actions sont entreprises en temps normal pour la traiter. Les causes de cette malnutrition chronique sont multiples, rappelant en l'occurrence le cadre d'analyse préconisé par l'UNICEF : difficultés d'accès au système de santé, naissances très rapprochées, pratiques de soins inadéquates, manque d'alphabétisation, pauvreté et notamment manque de ressources pour les femmes, insuffisance des infrastructures d'eau potable et d'assainissement, etc.

Une crise d'accessibilité sur fond de déficit de l'offre

Le facteur conjoncturel prédominant a été la chute sévère du pouvoir d'achat d'une majorité de Nigériens résultant tout autant de la baisse des revenus (baisse du prix du bétail, de l'oignon, diminution des activités commerciales, etc.) que de la hausse vertigineuse du prix des céréales. Cette crise a donc été avant tout une crise d'accessibilité des populations sur fond de déficit de l'offre (sans toutefois qu'on ait constaté de rupture d'approvisionnement dans les grands centres urbains).

Une sécurité alimentaire de plus en plus dépendante du marché régional

La campagne 2004/05 a mis en exergue la dépendance du Niger envers ses voisins en matière de céréales. En effet, dans un contexte d'offre limitée dans plusieurs pays et de forte intégration régionale des marchés, on a assisté à une inversion des flux habituels : les céréales ont été achetées massivement par les pays côtiers à pouvoir d'achat plus élevé au détriment des consommateurs du Sahel.

Une crise inscrite dans un processus continu de dégradation des systèmes de vie des populations vulnérables

Les enquêtes de terrain décrivent la crise alimentaire comme le prolongement ou l'aboutissement de plusieurs années difficiles. Elles témoignent en fait de l'affaiblissement des systèmes de vie dans leur capacité à absorber les chocs extérieurs. Les principales raisons en sont:

- La difficile mutation des systèmes agraires et pastoraux dans un contexte de forte pression démographique : réduction de la taille des exploitations et des parcours, mise en culture de terres marginales, réduction des jachères, intensification limitée, dégradation des sols, exclusion des femmes et des jeunes de l'accès à la terre ;
- Le recours croissant de ces systèmes aux marchés pour l'accès aux denrées alors que leur paupérisation en limite la capacité et que ces mêmes marchés sont caractérisés par un prix des céréales structurellement élevé au Niger et soumis à des fluctuations prononcées ;
- Les transformations de l'organisation sociale et familiale et l'affaiblissement de certaines obligations d'entraide communautaire.

Outre une malnutrition structurelle alarmante, la crise de 2004/05 a dévoilé la dégradation lente et continue des systèmes de vie, aboutissant à une paupérisation des ménages ruraux vulnérables.

Une réponse tardive du Dispositif qui entraîne le passage à une gestion d'urgence humanitaire

Le succès de la réponse à une crise alimentaire émergente repose sur l'efficacité de trois éléments : i) une information précoce qui identifie les groupes de populations en état d'insécurité alimentaire, ii) un processus rapide de décision des aides à mobiliser et une coordination des acteurs impliqués et iii) des actions appropriées, en temps, en volume et en terme de localisation, aux besoins des populations. La gestion de la crise par le Dispositif a montré des insuffisances sur plusieurs points.

Un diagnostic tardif basé sur des mécanismes inhabituels d'alerte

Fin 2004, le dispositif d'information diagnostiquait une diminution de la production céréalière et un déficit quasi-historique de fourrage. Ces éléments ont constitué les fondements d'un plan d'action, dont le volet destiné à l'élevage ne sera pas à la hauteur des besoins. Par la suite, la gravité de la situation alimentaire et les divergences d'analyse ont amené les systèmes d'information à faire évoluer leurs prévisions, avec pour conséquences un ciblage tardif des populations vulnérables, une sous-estimation des volumes d'aide et une inadéquation temporaire des actions de sécurisation à l'échelle qui aurait été nécessaire. L'alerte a ainsi reposé, d'abord sur les déficits de la production pastorale et agricole, puis sur les constats pessimistes des missions conjointes des partenaires du Dispositif sur le terrain et, finalement, sur les données alarmantes des admissions dans les centres de récupération nutritionnelle et des enquêtes nutritionnelles. Cette succession de signaux hétérogènes et pour partie inhabituels a affaibli la crédibilité du signal d'alerte, d'autant plus que l'attention des donateurs se portait sur d'autres urgences humanitaires (tsunami en Asie du Sud-Est et conflit du Darfour).

Une réponse en deux temps des acteurs de l'aide

La réponse à la crise peut être analysée en distinguant deux grandes périodes. La première a été enclenchée dès les récoltes de 2004 et se traduit au niveau du Dispositif par la préparation du plan d'urgence (couvrant des besoins estimés à 78 000 tonnes de céréales). Le plan a été organisé autour d'une stratégie de prévention de la crise comprenant des mesures d'atténuation de la crise et des opérations de ventes de céréales à prix modéré. De son côté, le PAM a conçu une première opération d'urgence (EMOP), destinée à mobiliser des ressources (6 562 tonnes de céréales) pour contribuer à la réalisation du plan d'urgence.

Mais tant le PAM que le Dispositif se sont heurtés à des difficultés considérables d'approvisionnement en céréales sur les marchés régionaux. La montée en puissance de la crise nutritionnelle, du fait de l'aggravation de la situation alimentaire au cours du premier semestre 2005, et sa médiatisation, associée à l'impuissance du Dispositif et du PAM à prévenir le développement de la crise, ont provoqué un débat très vif au sein du Dispositif, entre l'Etat et la société civile, entre le Dispositif et les ONG, et finalement entre le PAM, les ONG et le Gouvernement.

La crise est alors entrée dans une nouvelle phase. Après la lenteur de réaction et une certaine sous-estimation des besoins, on a inauguré une phase où l'urgence, relayée amplement par l'emballement des médias dans les pays occidentaux, a dicté une réponse de type humanitaire fondée sur les distributions gratuites et généralisées de vivres. Le pilotage des opérations a alors partiellement échappé au Dispositif.

Dès lors, le PAM a joué un rôle central dans la mobilisation des aides permettant de traiter la situation comme une crise humanitaire majeure. Cette deuxième période inaugure l'arrivée au Niger de multiples acteurs de l'aide (agences des Nations Unies et ONG internationales), d'importantes ressources financières et humaines (essentiellement au travers du PAM, de l'UNICEF et des ONG). En très peu de temps, le Dispositif et le PAM se sont mis d'accord sur un plan de distribution des vivres qui a concerné 2,5 millions de personnes sur le territoire. Ils ont distribué, au final, plus de 120 000 tonnes de céréales auxquelles il faut ajouter l'aide parvenue par les ONG (environ 15 000 tonnes) et de nombreuses aides localisées non comptabilisées. En outre, une action de grande ampleur a été engagée contre la malnutrition : 335 000 enfants ont été traités dans plus de 800 centres nutritionnels gérés essentiellement par les ONG.

Les enseignements de la crise

La crise qui a secoué le Niger a affecté au même moment plusieurs pays d'Afrique. Si son retentissement médiatique s'est concentré sur le Niger, elle n'en a pas moins suscité de nombreuses interrogations dans la communauté internationale sur la réalité de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition au Sahel, sur les mécanismes d'action des Dispositifs nationaux, sur le fonctionnement des marchés régionaux ou encore sur le mode d'intervention des organisations spécialisées dans l'aide humanitaire. Les enseignements qui peuvent être tirés de la crise nigérienne se révèlent donc utiles pour l'ensemble des pays sahéliens voire au-delà, pour d'autres régions d'Afrique.

Caractéristiques de la crise : un changement de paradigme

La crise a révélé l'évolution des déterminants de l'insécurité alimentaire

La crise a souligné la détérioration continue des conditions de vie d'une frange de la population rurale, enclenchée depuis une vingtaine d'années sous les effets de l'accroissement démographique, de la faible croissance économique et de la dégradation écologique : les difficultés alimentaires ont principalement affecté la catégorie de ménages très vulnérables, accélérant ainsi leur marginalisation et leur "sortie" des systèmes de vie traditionnels.
Elle a montré que le pouvoir tampon qu'exerçait habituellement l'économie du Nigeria pouvait s'inverser en amplifiant, au contraire, l'insécurité alimentaire au Niger par une hausse sans précédent du prix des céréales sur les marchés du nord du Nigeria.
Parallèlement, la crise a mis en relief l'importance des revenus issus des migrations et des réseaux familiaux en exode : ceux-ci se sont révélés la source de sécurisation la plus efficace en année de crise.
La crise de 2004/05 a atteint son paroxysme au Niger. Mais nombre de pays sahéliens risquent de subir la répétition de crises alimentaires d'accessibilité tant deviennent ténus les filets de sécurité de certains groupes de population.

La malnutrition : une ampleur critique, des racines multiples

Les taux de malnutrition infantile enregistrés pendant la période de soudure 2005 ont atteint des seuils critiques. Pour autant, la prévalence de la malnutrition est structurellement élevée chez les enfants nigériens, comme d'ailleurs partout au Sahel. Or, en l'absence de données nutritionnelles régulières et d'une compréhension précise des déterminants de la malnutrition qui associe alimentation, santé et environnement social, il n'est pas possible de distinguer de manière objective la part imputable spécifiquement à la dégradation de la situation alimentaire.
La lutte contre la malnutrition doit devenir une préoccupation majeure des autorités du Niger comme des autres pays sahéliens. Il faut y apporter des solutions à la fois préventives et curatives, ainsi que des actions spécifiques, nutritionnelles et sanitaires, en faveur des jeunes enfants en cas de crise sévère.

La qualification de la crise : le piège des mots

La révélation progressive de la crise nutritionnelle et de l'ampleur de la crise alimentaire ont bousculé les schémas traditionnels de l'alerte et entraîné des dissensions sur le diagnostic. Y avait-il crise alimentaire, crise nutritionnelle ou famine ? Des diagnostics controversés ont engendré, au cours des dernières années, pareils débats dans d'autres pays africains. On court alors le risque d'apporter une réponse tardive ou inadéquate et de faire prévaloir dans l'octroi des aides des considérations plus politiques ou géostratégiques que techniques.
L'absence de critères reconnus internationalement afin de qualifier une famine ne facilite pas l'homogénéité des analyses. Ainsi les taux ordinaires de malnutrition et les stratégies permanentes de survie mises en œuvre par les populations font que la situation du Niger s'apparente au seuil de "conditions de crise alimentaire" selon une échelle de classification récemment proposée par des chercheurs[1] de l'Institut de Développement du Sussex.

1) Devereux S., 2004.

Politique d'intervention et médias : la confrontation de logiques divergentes

Logiques d'assistance humanitaire versus logiques de prévention / développement

Les approches qu'il convenait de promouvoir en réponse à la crise alimentaire du Niger en 2005 ont fait l'objet de divergences d'appréciation, voire de polémiques entre les acteurs du développement et ceux de l'assistance humanitaire. Le premier point de clivage a concerné l'aide humanitaire d'urgence, qui est aujourd'hui globalisée et vient "en paquet" avec ses procédures, ses spécialistes, ses pratiques et des moyens sans commune mesure avec ceux d'un dispositif national. L'aide d'urgence soulève toujours nombre de questions dans la phase de post-urgence : il en est ainsi du risque d'effets pervers des distributions gratuites et de celui résultant de la mise en œuvre sans concertation d'initiatives entrant dans le champ d'activité du Dispositif (par exemple le suivi de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition).
Le second clivage s'est opéré à propos du droit à la souveraineté sur la politique de sécurité alimentaire conduite par le gouvernement du Niger. Ainsi les acteurs de l'humanitaire privilégient le droit universel à l'alimentation et s'affranchissent, si nécessaire, des contraintes institutionnelles locales au nom du devoir d'ingérence lorsque, comme dans le cas du Niger, les autorités sont réticentes à reconnaître la réalité de la crise.

Le rôle des médias

La crise de 2005 a mis en lumière le décalage en matière de politiques de communication entre un Dispositif qui a privilégié les informations à caractère technique diffusées par des canaux spécialisés et les acteurs de l'aide humanitaire qui ont recherché la mobilisation de l'opinion publique pour inciter les donateurs institutionnels à l'action et les sociétés civiles à la générosité. La forte médiatisation a renforcé l'efficacité de l'appel à l'aide mais elle a simultanément présenté l'inconvénient de donner la prééminence au plaidoyer, au détriment d'une information et d'une analyse les plus objectives possible.
Le Dispositif n'a pas été toutefois un acteur complètement passif de cette forte médiatisation. Face au manque de réponse des donateurs à ses requêtes, il a utilisé l'intérêt des médias pour la crise. Le PAM, quant à lui, l'a suscité activement. Mais le passage de la crise de "l'arène locale" à "l'arène internationale" a aussi changé la donne en terme de déroulement et de gestion de la crise en accordant une place majeure aux acteurs de l'aide humanitaire.

Le besoin d'une aide transparente et prévisible en phase avec les stratégies d'atténuation des crises des populations vulnérables

La gestion de la crise a montré que les populations ne peuvent plus être considérées comme des bénéficiaires passifs de l'aide. Alors que le processus d'attribution des aides utilise actuellement le canal des comités sous-régionaux de prévention et gestion des crises ou des ONG, une place plus marquée doit y être accordée aux organisations représentant les populations rurales. Ces dernières ne contestent pas la nécessité du ciblage des aides mais souhaitent plus de transparence en matière de critères d'allocation.
D'autre part, les populations n'ont généralement été informées qu'au stade de la mise en œuvre des interventions. Cette imprévisibilité des aides a empêché les bénéficiaires de les intégrer dans leurs stratégies de gestion de l'insécurité alimentaire.

Le décalage entre le discours sur l'intégration régionale et la gestion de l'insécurité alimentaire

Malgré l'existence de politiques régionales d'intégration et de sécurité alimentaire, les institutions en charge de leur mise en oeuvre ont tardé à prendre la mesure de la crise et à agir pour l'atténuer. De plus, les Gouvernements voisins du Niger (du Burkina Faso et du Mali notamment) ont fermé leurs frontières aux exportations de céréales en dépit de leurs engagements envers la communauté régionale et sans que les organisations régionales ne les désapprouvent. Ces réflexes protectionnistes, marqués par l'histoire des famines sahéliennes, illustrent la juxtaposition de deux approches contradictoires : la première promeut la libéralisation des marchés et la circulation des vivres pour stabiliser la disponibilité de denrées alimentaires; la seconde marque la prééminence du rôle interventionniste de l'Etat face à des déficits alimentaires potentiels et des marchés perçus comme défaillants, avec maintien des céréales dans le pays de production.
Dans ce contexte, mis à part une certaine contribution des organisations régionales à l'alerte, l'efficacité de la gestion des crises repose essentiellement sur la capacité des Dispositifs nationaux à mobiliser l'aide et à assurer la mise en œuvre des interventions.

Implications pour les politiques de prévention et de gestion des crises alimentaires

Les enseignements de la crise du Niger montrent la nécessité les Dispositifs sahéliens aux nouveaux contexte et enjeux de sécurité alimentaire. Ils appellent également à traiter ensemble, dans le cadre des politiques de sécurité alimentaire, la gestion des crises et la problématique du développement.

Gestion des crises par les Dispositifs : les clés d'une réponse plus efficace

Elargir le système d' alerte aux déterminants identifiés

La capacité d'anticipation d'un Dispositif est déterminante pour assurer l'efficacité, l'efficience et l'impact des interventions. Les difficultés rencontrées par les systèmes d'information pour pronostiquer la crise 2004/05 ont mis en lumière le décalage progressif entre les déterminants réels de l'insécurité alimentaire et ceux observés : malgré des tentatives visant à intégrer différentes dimensions de la vulnérabilité des ménages, la collecte et l'analyse des données prennent, aujourd'hui encore, mal en compte les facteurs liés en particulier à la pauvreté, à l'organisation sociale et au fonctionnement des marchés. Quant à la surveillance nutritionnelle, elle a été délaissée. Sans oublier les dimensions couvertes aujourd'hui et tout en faisant preuve de réalisme quant aux ressources disponibles, les dispositifs doivent donc s'efforcer à développer :
- une approche en terme d'"accessibilité" : suivi du pouvoir d'achat, anticipation des stratégies des ménages et des comportements du marché, y compris à travers la surveillance de l'environnement socio-économique des pays voisins.
- la surveillance et l'analyse des indicateurs nutritionnels et sanitaires.

Une organisation des secours d'urgence mieux planifiée, prenant en compte les acteurs de l'aide humanitaire

La mise au point d'un plan d'action d'urgence doit accroître la capacité d'anticipation des Dispositifs en spécifiant, en fonction de la situation (simple atténuation ou urgence humanitaire), l'approche et les modalités opérationnelles. Ceci ne constitue pas pour autant la garantie d'une meilleure gestion si, par exemple, un diagnostic sous-estime l'ampleur des difficultés alimentaires ou si un stock de sécurité se trouve à moitié vide faute de reconstitution préalable.

Les transformations de l'environnement socio-économique et les faiblesses récurrentes des Dispositifs sahéliens et des organisations régionales incitent à faire preuve de réalisme dans la préparation de la réponse aux situations de crise aiguë. Le recours aux organisations humanitaires spécialistes des interventions d'urgence reste nécessaire en cas de catastrophe alimentaire de grande ampleur. Les Dispositifs devraient par conséquent orienter la préparation de l'intervention éventuelle des secours d'urgence de manière à en favoriser aussi bien l'acceptation politique que la coordination technique.

Améliorer la gestion des stocks de sécurité

Les dernières crises alimentaires au Sahel ont remis à l'ordre du jour le débat sur la dimension optimale d'un stock de sécurité (simple stock tampon dans l'attente de denrées importées ou bien réserve significative substituable au moins partiellement à l'aide internationale ?). Ce débat est couplé dans certains pays à une remise en cause des conditions de mobilisation de ces stocks (nécessitant une approbation commune du gouvernement et des donateurs), impulsée par le principe de souveraineté alimentaire.

Lors de la crise du Niger, la question du dimensionnement du stock de sécurité a été soulevée après-coup. Elle ne peut être dissociée de l'efficacité des mécanismes de sa reconstitution. C'est pourquoi, l'accroissement d'un stock de sécurité doit être raisonné avec beaucoup de précautions (en particulier au regard du coût des stocks et de leur maintenance) tandis que les Dispositifs auront avantage à s'assurer de la disponibilité de réserves financières et à intégrer des compétences opérationnelles permettant d'acquérir dans les délais des céréales sur les marchés internationaux.

Ce débat renouvelle par ailleurs la question du rôle de l'État et des institutions d'intégration régionale en matière de régulation des marchés lorsque survient une "crise d'accessibilité" dans une économie libéralisée. Cette question devrait être traitée au moins pour partie dans le cadre des initiatives régionales relatives aux politiques agricoles et commerciales (tarif extérieur commun de l'UEMOA et de la CEDEAO).

Repositionner les instruments et les modes d'intervention

La réponse aux crises alimentaires au Sahel s'appuie sur plusieurs instruments : vente à prix subventionné, distribution gratuite, approvisionnement des banques de céréales, etc. La diversité de facteurs à l'origine des crises appelle à vérifier la pertinence et les limites de chacun de ces instruments. L'optimisation de ces instruments et des scénarios d'intervention devrait alors être couplée à l'amélioration du ciblage de l'aide.

Dans ce contexte, la prise en compte des stratégies des populations et l'implication des acteurs locaux (communes et collectivités décentralisées) permettraient de rendre l'aide plus prévisible et de mieux l'intégrer dans les dynamiques de développement et d'aménagement de l'espace sur les territoires communaux.

Renforcer le rôle à des organisations régionales

La volonté d'intégration économique et politique des pays d'Afrique de l'Ouest offre l'opportunité d'une intervention plus marquée des organisations régionales dans la résolution des crises alimentaires. Leur rôle devrait être repensé afin qu'elles pèsent davantage dans la facilitation des échanges, la concertation entre les États et la dynamisation des cadres de concertation entre États, opérateurs privés et organismes gestionnaires de stocks de sécurité.

Associer les Dispositifs à la mise en œuvre de politiques préventives de lutte contre l'insécurité alimentaire structurelle

Une meilleure articulation dans le traitement de l'insécurité alimentaire structurelle et conjoncturelle paraît indispensable pour atténuer et gérer efficacement de futures crises. Une des forces des Dispositifs mis en place depuis 20 ans dans les pays du CILSS est d'avoir réuni gouvernements et donateurs autour d'un objectif précis de gestion des crises en investissant dans des systèmes d'information, des instances de concertation et des outils d'intervention (principalement les stocks de sécurité). Malgré de rares tentatives d'évolution, ces Dispositifs ont volontairement été cantonnés aux situations d'urgence par souci d'efficacité et pour ne pas "empiéter" sur les politiques et les programmes de développement. Or, avec le recul, on constate que l'interface entre urgence et développement a été laissée en friche alors que les problèmes de pauvreté et d'insécurité alimentaire s'accentuaient et se diversifiaient (répercussions de conflits armés, pauvreté en milieu urbain, etc.).

Parmi différents scénarios, les Dispositifs pourraient ainsi investir dans de véritables politiques de prévention des crises alimentaires. Les interventions habituelles d'atténuation ou d'urgence, dont le volume varie en fonction de la conjoncture, seraient complétées par des actions préventives à volume constant. Ces dernières viseraient à mieux sécuriser les groupes de population structurellement vulnérables. Dans le cadre des actions préventives, les Dispositifs pourraient ainsi programmer chaque année :

i) des activités saisonnières comme les chantiers à haute intensité de main-d'œuvre (micro-réalisations d'intérêt environnemental, infrastructures, etc.) visant à offrir des opportunités de rémunération dans des zones défavorisées économiquement ;

ii) des aides sociales régulières (sous la forme de tickets d'alimentation, d'aide alimentaire gratuite, de cantines scolaires, de centres nutritionnels) pour permettre aux catégories les plus fragiles (enfants, femmes enceintes, personnes âgées, etc.) d'assurer une partie de leur ration alimentaire.

Une telle politique de prévention favoriserait l'intégration des actions de gestion des crises dans un continuum liant l'urgence au développement. Elle faciliterait aussi la coordination de tous les acteurs impliqués dans le champ de la sécurité alimentaire.

Avant-propos

Le Niger est confronté régulièrement à une insécurité alimentaire conjoncturelle dans un contexte de pauvreté chronique. Afin de prévenir les crises alimentaires et d'atténuer leurs effets, le gouvernement et les donateurs ont mis en place, à l'instar des autres pays du Sahel, un Dispositif public commun, le Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires (DNPGCA). Avec un soutien renforcé de l'Union Européenne et l'appui régulier de la France notamment, ce dispositif s'est consolidé et a diversifié ses moyens d'intervention dans les années 2000.

Pourtant, en 2005, le Niger a connu une crise alimentaire sévère, qui a fait l'objet d'une médiatisation que le pays, et le Sahel en général, n'avait pas connue depuis plusieurs années et qui a donné lieu à de fortes tensions entre les différentes parties prenantes : gouvernement, agences bilatérales de coopération, agences des Nations Unies, organisations humanitaires… Les débats, et dans certains cas les polémiques, ont porté sur l'ampleur de la crise et ses causes ainsi que sur la nature des réponses apportées.

La crise elle-même, le fait que les manifestations les plus aiguës de malnutrition infantile soient apparues dans les principaux bassins de production de céréales, l'ampleur de la médiatisation et des polémiques ont surpris nombre d'observateurs. De fait, le déroulement de la crise alimentaire 2004/2005 s'est révélé atypique à plusieurs égards.

C'est dans ce contexte que le Comité Restreint de Concertation Etat – Donateurs (CRC) - organe de pilotage du Dispositif - a demandé en octobre 2005 une évaluation externe avec pour termes de référence "d'étudier les capacités du dispositif, d'en évaluer les contraintes et les faiblesses et de proposer des améliorations à apporter pour un meilleur service". L'étude a été menée par une équipe pluridisciplinaire réunie par l'IRAM et financée par les fonds de contrepartie de l'aide alimentaire accordée par la France au Niger. Les premiers résultats ont été présentés en décembre, les principales recommandations ont été discutées lors d'un atelier organisé par le Dispositif en collaboration avec le PAM en avril 2006 et le rapport définitif a été diffusé en juin.

La présente publication vise à présenter de façon synthétique le diagnostic de la crise alimentaire du Niger et à mettre en valeur ses enseignements pour les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires de l'ensemble des pays du Sahel, mais aussi, au-delà, pour les pays qui affrontent périodiquement des situations d'insécurité alimentaire.

2) Comptes rendus de réunions des diverses instances de coordination du dispositif, bulletins et périodiques publiés par les SISA, les ONGs, informations diffusées par les médias nationaux et internationaux.

L'évaluation du DNPGCA du Niger durant la crise alimentaire 2004-2005

L'étude de l'IRAM s'est attachée à caractériser les stratégies des acteurs concernés à travers une reconstitution de la chronologie de la crise alimentaire 2004/2005 et des réponses apportées, à dresser le bilan des difficultés alimentaires éprouvées par les différentes catégories de la population et à analyser les forces et les faiblesses du Dispositif national mises en évidence par la crise.
L'analyse s'est appuyée sur un travail important de dépouillement[2] , une analyse des enquêtes et études disponibles, des entretiens avec les acteurs du Dispositif et hors du Dispositif, la réalisation d'enquêtes sur les conditions de vie des ménages dans les régions de Maradi et Zinder, une analyse statistique et économétrique des séries de prix.
L'équipe d'évaluation était constituée de Johny Egg (INRA), Denis Michiels (expert indépendant), Roger Blein (Bureau Issala), Francis Delpeuch (IRD), Vanessa Alby-Flores (IRAM), Tancrède Voituriez (CIRAD), Mariatou Koné, Oussoubi Touré et Marthe Diarra-Dokka (experts indépendants).
Le rapport principal <ou les rapports de l'étude>, daté de juin 2006, est consultable sur le site ...

Précisions de vocabulaire :

- Dans la suite du texte, le terme "crise" sera employé pour désigner la situation alimentaire particulière que le Niger a connu au cours de l'année 2004/2005. Tout en étant conscient que ce mot n'est pas neutre, il doit être compris ici dans une optique de dénomination concise de l'année écoulée.
- Le terme "Dispositif " (préféré à DNPGCA) désignera l'ensemble d'instances de décision, de structures administratives et d'instruments qui visent à prévenir les risques de crise alimentaire au Niger et, en cas d'occurrence d'une crise, à en limiter les effets pour les populations concernées.
- Le terme "Dispositifs" concernera les dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires mis en place dans la plupart des pays du CILSS.
- Le terme "régional" doit être compris dans le sens de la région Sahel ou Afrique de l'Ouest. Lorsqu'il sera fait référence aux régions du Niger, on emploiera de préférence le terme "local"[3] .

3) Tout en ayant à l'esprit que celui-ci peut recouvrir des espaces géographiques d'une ampleur très variable : d'une localité jusqu'à une région au sens administratif.

1.Introduction : insécurité alimentaire et gestion des crises au Sahel

Avant d'entamer l'analyse de la crise 2004/05 du Niger, il apparaît indispensable de décrire (ou rappeler pour les lecteurs plus avertis) quelques notions élémentaires de l'insécurité alimentaire au Sahel. La première partie du chapitre évoque la récurrence du phénomène des crises alimentaires et de sa forme la plus extrême, la famine. Il précise les déterminants actuels de l'insécurité alimentaire des populations sahéliennes et les formes qu'elle revêt. La deuxième rappelle les institutions mises en place de longue date au Sahel pour combattre les crises alimentaires.
La dernière partie du chapitre est consacrée à l'évolution de l'économie du Niger, dont les faibles performances expliquent en partie les évènements 2004/05, et à la présentation du Dispositif de prévention et gestion des crises alimentaires du Niger.

1.1. L'insécurité alimentaire au Sahel

Un problème reccurent

Les famines qui ont touché les communautés sahéliennes en 1973/74 et 1984/85 ont fortement marqué la région et la communauté internationale.
La répétition de tels évènements ne date pas d'hier et a jalonné les siècles précédents. Les documents les plus anciens font état des pires calamités dès le milieu du XVIè siècle, les famines coïncidant avec des périodes de sécheresses, d'invasions acridiennes, d'épidémies, de guerres ou encore d'épizooties.
La période coloniale n'a pas échappé aux crises sévères car aux conditions naturelles difficiles s'ajoutaient le système coercitif du colonisateur imposant une forte pression fiscale, la réquisition de vivres ou la mobilisation des hommes pour l'effort de guerre ou des chantiers d'infrastructures. Les crises alimentaires de cette période illustrent le rôle d'amplification que pouvaient exercer les politiques publiques. Des crises de subsistance de grande ampleur et d'une rare intensité sont survenues au cours des années 1900/01, 1913/14, 1931/32, 1941/43. Cette succession de famines dans l'ensemble de la bande sahélienne de l'Afrique Occidentale Française eut deux conséquences démographiques majeures : une mortalité accentuée causée par les famines et les épidémies (pertes en vies humaines bien supérieures à celles observées lors des deux famines récentes) et des flux migratoires importants en direction des autres colonies, notamment les colonies anglaises[4].

4) CILSS, 2004.

Encadré 1.1. : La sécurité alimentaire

La FAO a défini la sécurité alimentaire de la manière suivante : “La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active”[5].
Cette définition introduit quatre éléments clés qui contribuent à assurer la sécurité alimentaire : la disponibilité des aliments, leur accessibilité et leur adéquation aux besoins et la stabilité des approvisionnements. Elle se décline à différents échelons :
i) l’individu dont la satisfaction des besoins nutritionnels et l’accès à la nourriture varient énormément en fonction de l’âge, du sexe, de la capacité de travail, des règles de répartition au sein de sa communauté, de la qualité de la diète, de la situation sanitaire, de l’hygiène, etc ;
ii) le ménage dont la capacité à acquérir la nourriture dépend de son accès aux facteurs de production, du rendement de ses activités économiques et de son aptitude à mobiliser, le cas échéant, des “filets de sécurité” (réserves alimentaires, épargne, ressources alternatives, réseau de solidarité) ;
iii) la zone ou la région au sens sub-national dans laquelle une offre globale satisfaisante de nourriture doit être disponible sur les marchés à un prix accessible aux ménages ;
iv) le pays qui doit disposer de par sa propre production (y compris les stocks) et les importations (commerciales et aide alimentaire) d’une quantité théorique capable de nourrir toute la population. Le pays doit détenir des ressources en devises permettant l’importation des produits alimentaires ou d’appuis internationaux en vue d’obtenir une aide.

Un phénomène à deux facettes

Au Sahel, l’insécurité alimentaire recouvre deux phénomènes étroitement liés : le premier d’ordre structurel et le second d’ordre conjoncturel. L’insécurité alimentaire structurelle ou chronique résulte essentiellement du caractère massif de la pauvreté. Elle relève davantage de problèmes d’accessibilité à la nourriture en faisant référence à une insuffisance de revenus que d’un déficit de denrées sur les marchés. Elle devrait être jugulée à long terme par des programmes de développement ou de lutte contre la pauvreté.
L’insécurité alimentaire conjoncturelle correspond aux difficultés alimentaires affectant périodiquement certaines catégories de population. L’intensité de ces dernières est variable : des crises limitées dans le temps et dans l’espace jusqu’aux crises généralisées.

Encadré 1.2. : La vulnérabilité et l’insécurité alimentaire

La vulnérabilité caractérise l’exposition des populations aux risques. Notion intrinsèquement probabiliste, elle est la résultante de la conjonction d’un environnement soumis à de fortes fluctuations et de la capacité à y résister par un système d’assurance approprié (portefeuille d’activités varié, épargne de précaution ou possibilité de crédit, recours à la solidarité, etc.).
La vulnérabilité renvoie aux deux dimensions de l’insécurité alimentaire. D’une part, la faiblesse du revenu accroît la vulnérabilité des populations aux risques de crise alimentaire ; d’autre part, la succession de plusieurs années difficiles (sur le plan alimentaire) limite la capacité des populations à entreprendre des changements techniques ou organisationnels susceptibles de conduire à une amélioration de leurs revenus. Une crise alimentaire apparaît donc après une succession d’épreuves qui fragilisent les stratégies d’adaptation ou de survie organisées à travers des réseaux familiaux ou sociaux.

5) FAO, 1996.

Les ménages comme les individus ne sont pas exposés de la même façon aux risques alimentaires, en raison de leur pouvoir d'achat, de leur situation géographique, de leurs activités, de leur capacité de résistance aux chocs, de leurs relations sociales, etc. Les règles de distribution alimentaire au sein des foyers font aussi que les enfants, les personnes âgées et les femmes enceintes sont les plus exposés à l'insécurité alimentaire.

Principaux déterminants de l'insécurité alimentaire au Sahel[6]

Une agriculture extensive soumise aux conditions aléatoires de production

Sept Sahéliens sur dix vivent aujourd'hui en milieu rural. L'immense majorité de cette population rurale vit dans des zones hyper-arides ou semi-arides, et 95 % des ruraux exploitent des terres soumises à la désertification.
Le climat sahélien est caractérisé par une courte saison pluvieuse. Le cumul et, surtout, la répartition des précipitations au cours de cette période sont décisifs pour la réussite des récoltes et des pâturages. En effet, la très grande majorité des cultures sahéliennes sont de type pluvial[7] et l'élevage de type extensif. Cette dépendance de l'agriculture à l'égard de la pluviométrie est renforcée par les caractéristiques des sols qui, pour une large part, sont pauvres en éléments minéraux, ont une faible capacité de rétention de l'eau et présentent une forte tendance à l'acidification.
Jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, les systèmes de production étaient relativement bien adaptés à ces conditions naturelles difficiles : pratique de jachères de longue durée, relations économiques et sociales denses entre zones de cultures et d'élevage. Depuis les années 1960, on assiste à une rupture des équilibres écologiques au Sahel qui résulte de la combinaison de deux phénomènes : i) une baisse tendancielle du niveau des pluies, qui s'accompagne d'une plus grande hétérogénéité des précipitations dans le temps et dans l'espace et ii) une pression accrue sur les ressources naturelles, liée à l'accélération de la croissance démographique. Ces évolutions ne sont pas compensées par des pratiques plus intensives et le développement de l'irrigation reste limité. La stabilité de la production par habitant a été obtenue par la poursuite de pratiques extensives avec le défrichement de nouvelles surfaces cultivées et la réduction des jachères.

Des sources de revenus et de risques de plus en plus diversifiées

Les contraintes des systèmes de productions agricoles et pastoraux permettent de moins en moins aux familles sahéliennes de couvrir leurs besoins. Le paysan ne vit plus depuis longtemps en autarcie, ses ressources dépendent toujours davantage de revenus recherchés en dehors de l'exploitation et sa nourriture d'achats effectués sur les marchés. Sa vulnérabilité aux risques de crise alimentaire n'est donc pas liée qu'aux aléas climatiques. Elle résulte de plus en plus de facteurs économiques et politiques du fait de la diversification des revenus (et des sources de risque qu'elle génère) qui se concrétise notamment par l'émigration, temporaire ou permanente, d'une partie des membres de la famille vers les centres urbains, les pays côtiers, voire les pays nord africains, de la péninsule arabique ou les pays occidentaux.
La monétarisation accrue des systèmes alimentaires et de l'activité agricole augmente également les risques économiques. Sous le double effet de la libéralisation externe et des ajustements financiers, les économies sont devenues plus perméables aux évolutions des marchés internationaux, les ménages producteurs plus dépendants des cours des matières premières et les ménages consommateurs davantage liés aux évolutions des prix des denrées importées.
Enfin, les troubles politiques et les conflits armés qui n'ont eu cesse de se développer dans l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest ont renforcé les risques de perturbations des échanges économiques et alimentaires.

6) Certains passages ont été adaptés du document "Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel, bilan et perspectives" (CILSS, 2004a)
7) Seuls 3 % des surfaces cultivées sont irriguées.

Une pauvreté croissante

La pauvreté est devenue un phénomène massif et largement partagé par l'ensemble des pays sahéliens[8] , phénomène qui a eu tendance à s'aggraver au cours des années 1990. Elle réduit la capacité des ménages urbains et ruraux non-autosuffisants d'accéder à une alimentation en quantité satisfaisante et équilibrée, ce qui se manifeste par une malnutrition ou sous-nutrition chronique élevée (fléau qui touche un habitant sur trois).
La pauvreté n'est pas l'apanage du monde rural, même si elle y frappe une proportion plus importante de la population et que son intensité y est plus forte. Les populations les plus vulnérables aux crises alimentaires sont de fait les ménages ruraux vivant dans les zones où la production agricole est incertaine et où les sources alternatives de revenus sont limitées. Les ménages urbains les plus pauvres peuvent momentanément être confrontés à des difficultés d'approvisionnement lorsque les prix des denrées flambent subitement.
Les indices de pauvreté témoignent aussi d'une grande disparité dans la répartition des richesses : plus de la moitié du revenu national des pays sahéliens est en moyenne concentré dans les mains des 20 % des habitants les plus riches, alors que les 20 % les plus pauvres détiennent moins de 5 % du revenu national.
Au-delà de l'ampleur de la pauvreté monétaire, l'insécurité alimentaire structurelle résulte de l'exclusion de certaines catégories de la population de l'accès aux ressources que sont l'éducation, l'information, le crédit, la terre, etc. Si l'insécurité est plus prégnante dans les zones rurales du Sahel, c'est aussi parce que le taux d'alphabétisation des ruraux, leur accès aux services de santé, leur approvisionnement en eau potable, etc. sont moins bien assurés qu'en ville.

1.2. La Genèse des dispositifs de prévention et gestion des crises alimentaires au Sahel

Les deux crises majeures de 1973/74 et de 1984/85 sont à l'origine de la mise en place des dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires, mais de tout temps les populations ont cherché à réduire les effets de l'environnement aléatoire du Sahel et les pouvoirs centraux à mettre en place des mesures de prévoyance pour faire face aux périodes de pénurie.
Les sociétés paysannes et pastorales se sont organisées de longue date pour gérer le risque et préserver leurs systèmes d'activités. Elles ont adopté des stratégies visant d'une part à se prémunir des risques et d'autre part à limiter les effets des chocs. La gestion du risque ne se réduit pas à des stratégies défensives ou réactives, elle s'inscrit aussi dans un ensemble plus vaste d'institutions comprenant des stratégies proactives, qui sont mises en œuvre dans le long terme.
Ces stratégies s'organisent à différentes échelles : individuelle, du ménage, du village ou de la communauté, du royaume, de l'administration coloniale ou de l'état moderne en fonction de la gravité, de l'étendue et de la durée de la crise.

8) Un Sahélien sur deux vit avec moins d'un dollar par jour

Encadré 1.3. : Le stockage de réserves : une préoccupation permanente des autorités

Dès le Moyen Age, on voit apparaître des formes de "réserves étatiques". Les stocks de réserve, leur constitution et leur gestion étaient une des institutions sur lesquelles reposait la puissance et l'autorité des souverains de Gao. Sous le règne de l'Askia Daoud, un quota était fixé pour chaque province du royaume qui devait transporter les réserves par barques jusqu'aux chefs-lieux des différentes régions de l'empire (Gao, Tombouctou, Mopti, etc.)[9].

Durant la période coloniale, on distingue différentes phases d'implication de l'administration pour prémunir les populations des disettes. Au début du XX[e] siècle, celle-ci s'inspire des instances traditionnelles de prévoyance pour instaurer des stocks vivriers dénommés "greniers du commandant" auxquels chaque chef de famille devait contribuer (100 à 150 kg de grains en moyenne par an et personne imposable). Il était interdit aux populations d'y toucher sans l'autorisation du commandant de cercle[10]. Ce système n'a guère permis de faire face aux crises de l'époque et le retentissement en France de l'incapacité de l'occupant à les juguler a provoqué la révision des mécanismes d'action au début des années 1930 et poussé à la mise en place de mesures de prévention et d'atténuation des effets immédiats des famines[11].

Les greniers de réserve jetèrent les bases des sociétés indigènes de prévoyance qui furent les premières structures précoopératives sensées subvenir aux besoins des sociétaires en cas de calamité. Tous les adhérents étaient assujettis à une cotisation annuelle obligatoire.

Ces mesures prises par l'administration se sont révélées inefficaces[12] et ont contribué parfois à rendre les populations plus vulnérables. Les greniers de réserve, accaparés par les autorités traditionnelles et les notables, ont constitué une des institutions les plus impopulaires de la période coloniale et furent l'objet de nombreux mouvements de mécontentements ou d'insurrections face à l'ampleur des prestations à fournir pour les remplir.

Après l'indépendance, les gouvernements et les donateurs ont eu principalement recours à l'aide alimentaire pour atténuer les crises alimentaires. Les difficultés liées à ce type d'intervention sont apparues dès la première grande sécheresse de 1973 et la famine qui s'en est suivie : information insuffisante, manque de coordination dans la chaîne d'opérations, retards dans les livraisons et risques d'effets pervers sur le marché et la production. Ces dysfonctionnements ont poussé les gouvernements avec l'appui des donateurs à modifier leur approche afin de mieux prévenir pour intervenir plus efficacement. Progressivement, au cours des années 1980, notamment sous l'impulsion du Club du Sahel/OCDE, de véritables politiques pour éviter les graves crises ont vu le jour. Les principaux instruments de cette nouvelle approche sont constitués de systèmes d'information, d'espaces de concertation et de mécanismes de coordination, d'intervention en termes d'aides alimentaires mieux adaptées aux besoins. Ces dispositifs ont été mis en place dans l'ensemble des pays du CILSS et demeurent à l'heure actuelle le cadre d'intervention national pour prévenir et gérer les crises alimentaires. Ils sont appuyés dans ces fonctions par un dispositif régional (PREGEC/CILSS) et international (Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel CILSS/Club du Sahel, FAO, FEWS).

Ces transformations s'inscrivaient dans une remise en cause plus globale des politiques d'approvisionnement et des stratégies de développement des pays sahéliens fondée sur l'autosuffisance alimentaire et la priorité absolue donnée à la production nationale. Le concept de sécurité alimentaire va s'imposer dans ses diverses dimensions : disponibilité des aliments, accès pour les consommateurs, stabilité des approvisionnements. Le premier axe d'intervention visait à intégrer le commerce régional et les importations du marché mondial dans

9) Cissoko S.M., 1968

10) Gado B.A., 1993.

11) Quatre types de mesures peuvent être distinguées : 1) les mesures de prévoyance : instauration de deux types de grenier (les greniers de soudure ou familiaux et les greniers cantonaux ou de disette) et mise en place des sociétés indigènes de prévoyance ; 2) la lutte contre les ennemis de cultures ; 3) les secours immédiats aux victimes de famine (distribution de vivres et de semences) ; 4) les mesures visant à accroître la production agricole.

12) En 1953, la commission "agriculture et élevage" de l'Assemblée nationale française conclut à l'échec total des sociétés indigènes de prévoyance.

l'approvisionnement et à consolider le pouvoir d'achat des consommateurs. Le second axe s'inscrivait dans la remise en cause du rôle de l'Etat dans la commercialisation des produits alimentaires et la régulation des marchés, en raison des déficits récurrents des offices publics de céréales et de leur incapacité à peser réellement sur le marché. Impulsés par les programmes d'ajustement structurel, le retrait de l'Etat et la libéralisation des secteurs agricole et commercial des denrées de base ont été progressivement organisés en laissant la place aux différents acteurs privés.
Ces bouleversements économiques et sociaux entraînèrent des effets négatifs pour la sécurité alimentaire de certaines couches de la population, ce qui justifia la création de système d'information (SAP et SIM). L'aide alimentaire fut alors invoquée comme un moyen de pallier les effets néfastes de l'ajustement. Dans ce nouveau contexte de risque et de restructuration, une des principales fonctions assignées aux offices céréaliers porte sur la gestion d'un stock national de sécurité mobilisé uniquement lors des crises alimentaires.

1.3. La situation du Niger avant la crise 2004/05

Un environnement particulièrement fragile

Peuplé de 12 millions d'habitants, le Niger se situe au cœur du Sahel, éloigné du port le plus proche de plus de 1.000 km. Majoritairement jeune et rurale, sa population croît à un rythme supérieur à 3 % par an et se concentre dans la partie méridionale où sévissent les conditions climatiques les moins rudes (seuls 10 % du territoire bénéficient d'une pluviométrie supérieure à 350 mm et 1 % égale à 600 mm). L'économie nigérienne peu diversifiée subit ces contraintes géographiques et climatiques et ses performances fluctuent aussi en fonction de la santé économique des pays limitrophes dont principalement le Nigeria et des cours de matières premières sur les marchés internationaux (voir encadré ci-dessous).
Principale activité économique pour la majorité de la population, l'agriculture correspond essentiellement à une production de subsistance (céréales pluviales, élevage extensif), extrêmement sensible aux aléas climatiques et qui repose sur des équilibres écologiques de plus en plus fragiles.

Encadré 1.4. : Aperçu de la situation économique du Niger depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle

Dans les années 1960, l'économie nigérienne, faiblement monétarisée, est fondée sur l'autosubsistance et largement dominée par le secteur rural. La culture de l'arachide constitue le moteur de l'économie monétaire et contribue au développement d'un large secteur public dans tous les domaines de l'économie du pays. Les récoltes céréalières sont excédentaires bénéficiant d'une période climatique 1960-1967 très favorable. La croissance annuelle par tête dépasse les 4 %.
A la fin de la décennie, cette tendance s'inverse. De 1973 à 1975, le pays subit une des plus graves sécheresses de son histoire. Le déficit céréalier culmine à plus de 450.000 T. Le cheptel bovin tombe à la moitié de son niveau de 1968. La production d'arachide s'effondre. Le PIB chute de plus de 40 %. Dès 1976, les conditions climatiques se rétablissent et les récoltes redeviennent proportionnées aux besoins. Cette période marque le démarrage de l'exploitation de l'uranium qui transforme radicalement l'économie. Portée par le développement de ces exportations et de l'investissement, la croissance redevient très forte, le secteur moderne marchand prend de l'importance et l'agriculture recule dans son apport au PIB. L'agriculture ne bénéficie que fort peu des investissements et connaît une légère diversification (niébé, oignon).
Cette croissance est toutefois réalisée au détriment des équilibres macro-économiques, le taux d'endettement passant de 15 % en 1975 à 30 % en 1982. Le marché de l'uranium s'orientant à la baisse, les investissements s'avérant peu rentables et les déficits publics s'accumulant, le Niger est progressivement entraîné dans une crise financière.

A partir de 1982, le Niger s'engage dans une politique d'ajustement appuyée par les institutions de Bretton-Woods. La libéralisation de l'économie s'étale sur plus d'une décennie avec son lot de privatisation et de liquidation d'entreprises publiques jugées peu rentables, sans obtenir de résultats probants : chute des investissements, développement du secteur informel, permanence des déficits publics, accroissement de la dette. Le contexte international n'a guère aidé non plus au redressement du Niger : des recettes de l'uranium en baisse constante, la chute continue de le naïra rendant plus difficiles les exportations vers le Nigeria, une réduction de l'aide au développement.
Le pays connaît de plus une situation institutionnelle instable, les années 1990 étant marquées par les débuts laborieux du processus démocratique et des coups d'Etat qui mettent à mal la capacité institutionnelle à piloter efficacement les politiques de développement.
L'agriculture connaît à nouveau une période pluviométrique peu propice, particulièrement en 1984. Les déficits céréaliers deviennent de plus en plus réguliers. Les cultures de contre saison prennent de l'essor.
Au cours de ces deux décennies, les conditions de vie des ménages connaissent une tendance à la dégradation. Le pouvoir d'achat se détériore et n'est plus compensé par des progrès dans les secteurs sociaux (santé, éducation). Le Niger s'enfonce progressivement dans les profondeurs du classement de l'IDH avec des indicateurs parmi les plus faibles au monde en matière d'alphabétisation et de scolarisation, d'espérance de vie, d'accès aux soins et à l'eau potable, etc.
Plus récemment, les efforts vigoureux d'assainissement macro-économique entrepris depuis 2000 ont commencé à porter leurs fruits. Un Programme stratégique de réduction de la pauvreté a été établi en 2002 et le pays a accédé en avril 2004 au point d'achèvement de l'Initiative pour les pays pauvres les plus endettés (HIPC), lui donnant accès à un appui supplémentaire pour l'allégement de sa dette publique. Ceci a permis au Niger d'entreprendre des investissements dans l'éducation et la santé, mais le retard accumulé dans ces domaines reste difficile à combler. La croissance économique, en moyenne de 5,1 pour cent sur la période 2001-2003 a été forte, mais ses effets aux niveau des populations ont été dilués par un des taux de croissance démographique les plus hauts du monde et par les crises régulières que traverse le secteur agricole…
Les perspectives économiques sont modestes, en partie parce que les exportations dépendent non seulement des conditions climatiques, mais aussi de la vigueur économique des grands consommateurs régionaux de produits nigériens, en particulier le Nigeria, le Ghana, la Côte d'Ivoire. Tout aussi inquiétant est le fait que la productivité par personne, en valeur ajoutée par actif en termes constants dans le secteur agricole, stagne alors qu'elle est en légère augmentation dans le reste de l'Afrique sub-Saharienne en général.

Une construction laborieuse de la politique de prévention et d'atténuation des crises

Parmi les pays du Sahel, le Niger est un de ceux qui a connu le plus de difficulté dans la coordination des actions de sécurité alimentaire. L'aide alimentaire a longtemps joué un rôle prépondérant, souvent dominé par des considérations politiques. De ce fait, la politique de sécurité alimentaire a longtemps été confondue avec les questions d'urgence, l'information sur les déficits est restée un sujet de polémique et la gestion du Stock National de Sécurité (SNS) une affaire conflictuelle entre Etat et bailleurs. De plus, les donateurs ont souvent éprouvé plus de difficultés qu'ailleurs à se coordonner. La concertation était difficile à développer et sans elle il n'était pas possible de construire une politique de sécurité alimentaire[13] .
Fin 1997, après une longue période alternant difficultés et stagnation de la concertation Etat-donateurs, puis une crise suite aux prélèvements sur le SNS décidés unilatéralement par le gouvernement et non reconstitués[14] , une initiative commune du gouvernement du Niger et de quelques donateurs (Commission

13) En 1996, le diagnostic partagé dans le réseau de prévention des crises (Egg J., 1997) soulignait que "les difficultés de coordination apparaissent aussi bien entre les donateurs, qu'entre les administrations nationales et entre le Gouvernement et les donateurs".

Européenne et France en particulier) permet de créer les conditions pour une véritable politique de prévention et de gestion des crises alimentaires. Le relevé de conclusion Gouvernement-donateurs de décembre 1998 instaure un mécanisme de concertation et de coordination rapprochée entre l'Etat et ses partenaires au sein du Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires (DNPGCA). Depuis cette date, le processus a été affecté par des changements de conjoncture politique et plusieurs accrocs entre les donateurs et l'Etat, mais il n'a pas été remis en cause et, depuis le début 2001, il a connu un essor remarquable.

Un Dispositif qui s'est renforcé ces dernières années

Comme sa dénomination l'indique, le Dispositif a pour objectif de prévenir les risques de crise alimentaire au Niger et, en cas d'occurrence d'une crise, d'en limiter les effets sur les populations.
Notons que le terme de "prévention" est entendu ici dans un sens restrictif, celui des actions qui sont menées par le Dispositif en réponse à une alerte liée à une campagne donnée. Le Dispositif s'efforce en réalité de prévoir (plutôt que prévenir) les crises et d'en atténuer les effets. La notion plus large de prévention incluant des actions de moyen et long terme est développée dans le cadre stratégique de la politique de prévention et atténuation des crises[15] .
Longtemps critiqué pour sa focalisation sur l'aide alimentaire, le Dispositif du Niger a évolué en diversifiant ses interventions et en mettant en oeuvre un volet novateur de prévention/ atténuation des crises localisées, basé sur des micro-réalisations[16] qui ambitionnent d'agir à la fois sur les dimensions court terme et moyen/long terme de l'insécurité alimentaire (voir encadré page suivante) : micro-réalisations[16], ventes de céréales à prix modérés, distributions gratuites d'aliments, distribution de semences d'urgence et de substitution, distribution d'intrants zootechniques. Il est partie intégrante de la politique nationale de lutte contre la pauvreté. En effet, il s'inscrit explicitement dans l'un des volets de la stratégie de développement rural (SDR) intitulé "Prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles"[17].
Plusieurs faiblesses lui sont connues, notamment le manque de référentiel du SAP sur les conditions structurelles de la vulnérabilité des populations et les relations souvent difficiles entre les structures qui le composent. Mais des améliorations ont été apportées ces dernières année et l'efficacité de la CCA permet de palier nombre de ces insuffisances.
Bien que le Plan alimentaire d'urgence n'ait pas encore été mis sur pied, les diverses composantes du Dispositif étaient considérées avant la crise comme fonctionnelles et le dispositif d'ensemble comme expérimenté. Le sentiment qui prévalait était que le Dispositif a fait ses preuves dans la gestion de situations de crises modérées et que s'il n'a pas eu à faire face à des situations graves, le risque de famine est écarté car le système d'alerte permettra d'acheminer l'aide à temps.

La structure du Dispositif

D'architecture classique, le Dispositif se compose de structures impliquées dans l'alerte (SAP, SIMs, Direction de l'Agriculture, Direction de la météorologie, etc.), de structures de prise de décision et de coordination (CMC, CRC, CCA), de moyens et de structures servant aux opérations d'atténuation et d'urgence (SNR, FCD, FCP, OPVN).
Plus précisément, la structure du Dispositif et ses règles de fonctionnement sont définies dans l'Accord cadre signé en 2005, qui remplace le relevé de conclusion de 1998 amendé en décembre 1999.
La coordination du Dispositif relève du Cabinet du Premier Ministre à travers le Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires.

14) Fin 1995, le SNS contenait 33.800 tonnes ; un an plus tard, il était tombé à 2.400 t et en septembre 1997, son niveau était proche de zéro.
15) De ce cadre doit découler un plan alimentaire d'urgence dans lequel s'insère l'action du Dispositif. L'indispensable complémentarité entre les différents volets d'une politique de sécurité alimentaire fait l'objet d'une discussion dans la sectionprésentant les enseignements de la présente étude.
16) Principalement des banques céréalières et chantiers à haute intensité de main d'œuvre.
17) Adoptée en novembre 2003, la SDR constitue la traduction dans le domaine rural de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

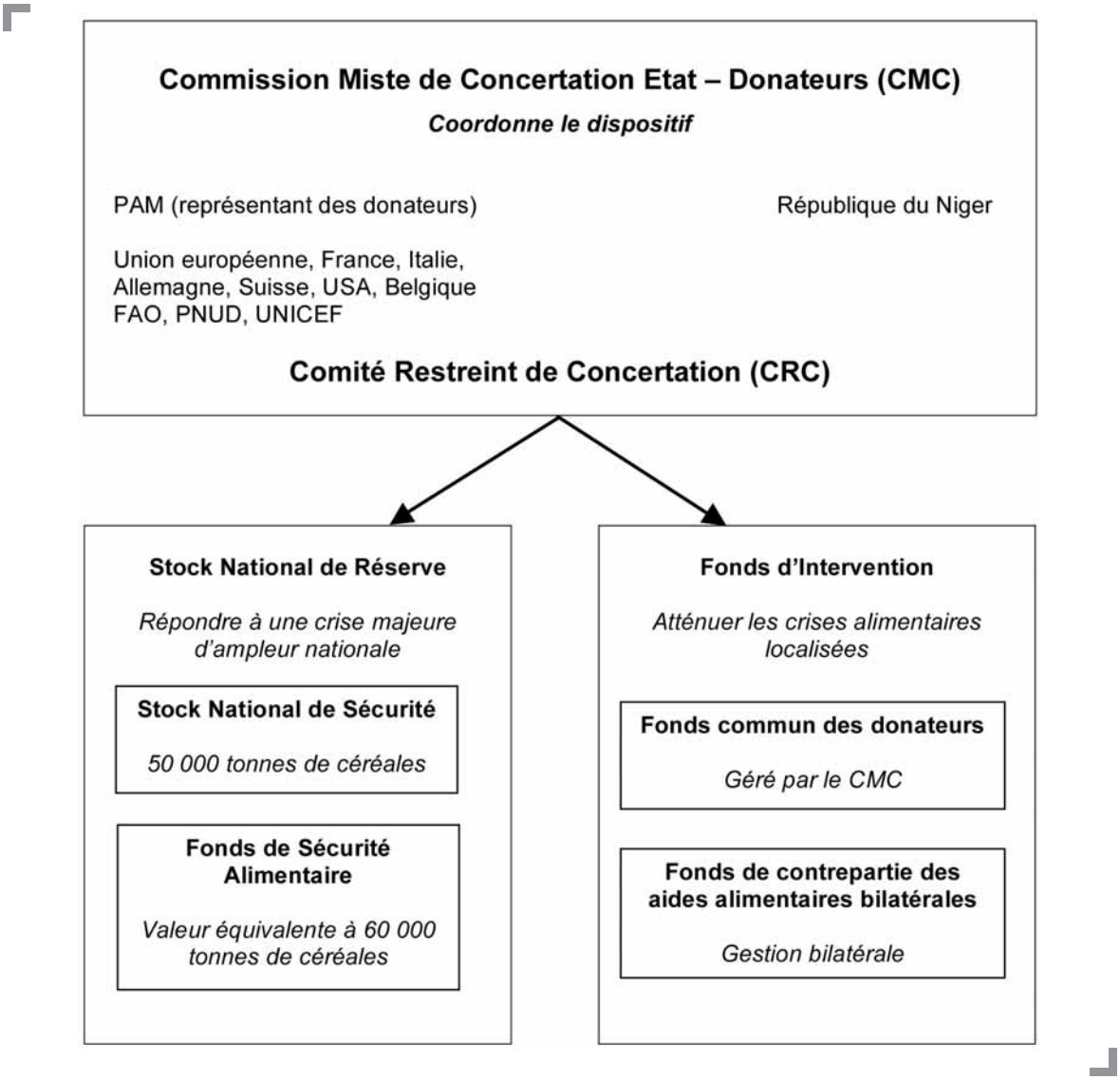
Le dispositif comprend :

• Un organe commun, la Commission Mixte de Concertation Etat – Donateurs (CMC) ; instance de coordination et de décision. Elle se réunit à deux niveaux : en séance plénière et en Comité Restreint de Concertation (CRC). Le CRC apparaît comme la clé de voûte du dispositif[18].

• Un bien commun, le Stock National de Réserve (SNR), composé du Stock National de Sécurité (SNS), stock physique, et du Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA), stock financier permettant l'achat de céréales en cas de crise alimentaire grave.

• Un Fonds d'Intervention ; destiné à financer les actions d'atténuation des crises, il est composée d'un Fonds Commun des Donateurs (FCD) et des fonds de contrepartie gérés bilatéralement.

Figure 1.6. : Le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires



18) Alors qu'avant 1997, la concertation ne fonctionnait qu'au niveau diplomatique, le CRC l'a ancrée sur le terrain technique et institutionnel (Coste J., 2001).

Pour exercer ses fonctions, la CMC s'appuie sur plusieurs structures[19]:

• La Cellule Crises Alimentaires (CCA) ; placée au cabinet du Premier Ministre, elle assure le secrétariat de la CMC et du CRC ainsi que la coordination technique du dispositif. Elle est chargée de la coordination des aides alimentaires, de la supervision, de la mise en œuvre et du suivi des actions décidées par la CMC/CRC, notamment celles financées par le FCD.

• La cellule de coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP) ; placée au cabinet du Premier Ministre, elle est chargée de recueillir, traiter et diffuser les informations relatives à la sécurité alimentaire ainsi que d'identifier les actions à mener pour prévenir ou atténuer les crises alimentaires. Pour exercer ses fonctions, la CC/SAP s'appuie sur différents systèmes d'information dépendant des Ministères techniques, notamment : le SIMA (marchés agricoles), le SIM-B (marchés de bétail) et l'EPER (enquête prévision et estimation des récoltes des services de la statistique agricole), ainsi que sur les comités régionaux et sous-régionaux (cf ci-dessous).

• L'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN), qui, au travers d'un contrat plan avec l'Etat, est chargé de la maintenance du SNS et de la gestion logistique des aides alimentaires.

• Les Ministères techniques membres du CNPGCA, qui produisent l'information nécessaires pour les analyses effectuées par la CC/SAP et constituent des relais pour assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations menées par le Dispositif.

• Les Comités régionaux et sous-régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaires (CR/PGCA et CSR/PGCA) qui regroupent l'ensemble des acteurs concernés (administrations décentralisées, ONG opératrices sur le terrain et certains projets) pour coordonner la production d'information et la mise en oeuvre d'actions dans leurs entités administratives.

• Le Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaire (CNPGCA), créé en 2002, auprès du Cabinet du Premier Ministre, qui est une instance consultative et de proposition, réunissant l'ensemble des services concernés de l'administration, ainsi que des représentants de la chefferie traditionnelle, d'ONG et de la société civile.

Le Dispositif national est intégré dans le réseau régional de prévention et gestion des crises sous l'égide du CILSS[20] qui reçoit l'appui des systèmes d'information internationaux du SMIAR/ FAO et de Fews-net financé par l'USAID.

Le Dispositif est financé de manière habituelle par le Gouvernement nigérien, l'Union Européenne, la France, le PAM et dans une moindre mesure l'Italie[21]. Des appuis supplémentaires du PAM et du PNUD se sont ajoutés durant la crise.

19) Présentées ici en s'appuyant sur les termes du préambule de l'accord cadre

20) Comité InterEtats de lutte contre la sécheresse au Sahel: Burkina Faso, Mauritanie, Cap vert, Mali, Niger, Gambie, Sénégal, Tchad, Guinée Bissau

21) Le Gouvernement nigérien finance les salaires des fonctionnaires des services du Dispositif, ainsi qu'une partie du stock national de sécurité, physique et financier. La Commission européenne finance le fonctionnement des structures du Dispositif : CCA, SAP, SIMa, SIMb, EPER, DPV ainsi qu'une partie importante du SNR et du FCD, et la mise à disposition de 2 AT. La France finance en partie la CCA et lui met à disposition 1 AT, finance le SNR, le FCD et le Fonds de Contrepartie de l'aide française. Le PAM intervient comme fournisseur de vivres dans certaines actions du Dispositif.

Encadré 1.6. : Des outils de sécurisation du Dispositif adaptés à diverses situations

Les micro-réalisations poursuivent un double objectif. A court terme elles visent à faciliter l'accès aux vivres pour les ménages vulnérables et, à moyen – long terme, à réduire durablement la vulnérabilité de ces mêmes ménages aux chocs externes.
En pratique les programmes de micro-réalisations portent principalement sur la mise en place de banques céréalières et les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO). Ces derniers concernent en général la restauration des terres dégradées, voire la construction d'ouvrages d'aménagement foncier ou de maîtrise de l'eau. Elles sont mises en œuvre par des opérateurs pour le compte du Dispositif à savoir, en général, les ONG et les Comités sous-régionaux de prévention et gestion des crises alimentaires.
Les distributions de semences d'urgence visent à réduire le risque que les populations consomment leurs propres réserves semencières, amputant ainsi mécaniquement la prochaine campagne et contribuant à accroître la vulnérabilité des ménages agricoles.
Les distributions d'intrants zootechniques sont ciblées sur les zones pastorales, voire agro-pastorales. Elles visent d'une part à éviter la détérioration de l'état d'embonpoint des animaux, qui conduit tôt ou tard à un bradage du cheptel (dégradation des termes de l'échange céréales/bétail); et d'autre part à préserver le noyau reproducteur du cheptel. Généralement, le programme promeut la constitution de banques d'aliments du bétail. La commercialisation à prix modéré du stock d'intrants (sous-produits agro-industriels, pailles, etc.) permet de reconstituer au moins partiellement le stock.
Les ventes de céréales à prix modéré, devenues l'instrument systématique de réponse, sont privilégiées pour plusieurs raisons : i) elles limiteraient le risque de développement de l'assistanat encouru du fait des distributions gratuites, ii) elles profiteraient davantage aux ménages nécessiteux grâce au processus d'auto-ciblage qu'elles engendrent, iii) elles pèseraient sur les prix du marché et bénéficieraient ainsi indirectement à l'ensemble des ménages (amélioration de l'accessibilité, lutte contre les pratiques spéculatives), iv) elles réduisent le coût de la crise pour le Dispositif et v) elles permettent de reconstituer, au moins pour partie, les stocks du Dispositif, question cruciale au regard de l'occurrence des crises.
Les distributions gratuites de vivres sont explicitement considérées comme une modalité de dernier recours dans la stratégie du Dispositif (option qui rencontrait jusque là un large consensus[22]). Ceci pour trois raisons : les risques de déstabilisation des filières locales et des systèmes de production d'une part, les risques de perturbation dans le fonctionnement du marché (effondrement des prix, ruptures d'approvisionnement par les commerçants) et, enfin, l'impact négatif sur les comportements des ménages[23].

22) L'Accord cadre fait explicitement référence aux engagements pris dans le cadre de la Charte de l'aide alimentaire adoptée en 1989 conjointement par les pays membres du CILSS et les donateurs réunis au sein du Club du Sahel.
23) Egg J., 2004.

2. Caractérisation de la crise du Niger 2004/05

Ce chapitre est consacré à la caractérisation de la situation alimentaire 2004/05. Il cherche à préciser l'ampleur qu'a revêtu la détérioration de la situation alimentaire des populations nigériennes. En effet, deux points de vue extrêmes balisaient les débats au Niger et dans la communauté internationale : d'un côté, une soudure un peu plus difficile qu'à l'accoutumée et sur laquelle se sont braquées les lumières des médias, de l'autre, une famine non reconnue comme telle par les autorités. Il s'avère donc nécessaire d'établir un diagnostic de l'état de la dégradation alimentaire avant d'évaluer les réponses apportées.
Le chapitre se décompose en trois parties. La première présente les facteurs conjoncturels qui ont concouru à la dégradation de la situation alimentaire 2004/05 et les réactions des ménages pour y faire face, la deuxième tente de préciser l'intensité de cette crise alimentaire et de la crise nutritionnelle et la dernière met en évidence les profondes évolutions des systèmes de vie[24] observées dans le monde rural depuis quelques années.

2.1. Une crise d'accessibilité sur fond de déficit d'offre

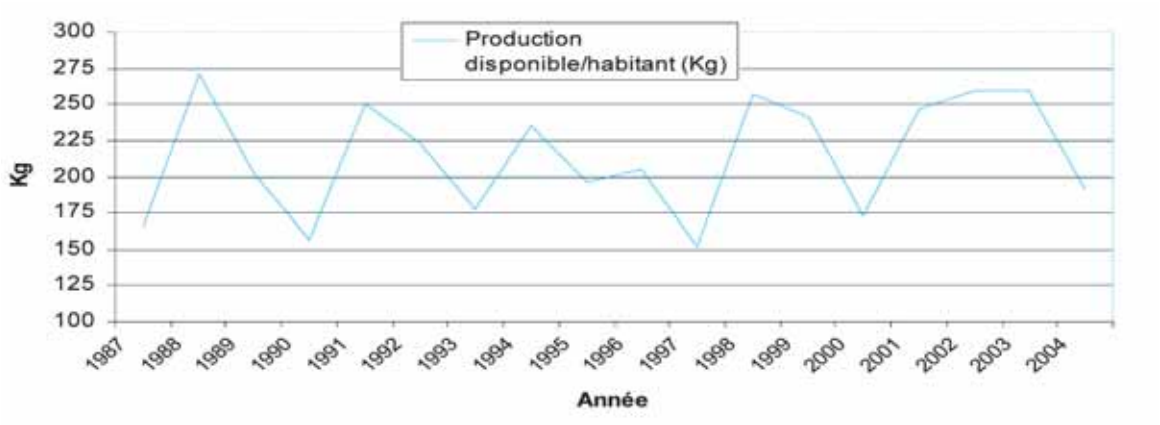
Une faible production céréalière et un déficit fourrager très important au Niger

La production agricole et pastorale a été sévèrement affectée par la sécheresse (pluies erratiques et cumuls pluviométriques déficitaires, voir figure ci-dessous) et les dégâts dus à l'invasion acridienne et à d'autres déprédateurs, plus localement. La mission conjointe FAO /PAM/CILSS/SAP/CCA d'octobre 2004 a estimé que les pertes de production pouvaient être imputées aux deux tiers à la sécheresse et pour un tiers aux effets des criquets pèlerins. Les zones les plus touchées couvrent toute la bande agro-pastorale depuis l'ouest de la région de Tillabéri jusqu'à Diffa avec une sévérité accrue à Tahoua et Tillabéri.

Fin 2005, la production céréalière définitive disponible a été évaluée à 2 317 600 T[25], **le déficit céréalier** hors importations commerciales étant estimé à 600 000 tonnes, soit 20 % des besoins nécessaires à la consommation humaine. Elle faisait suite à 3 campagnes excédentaires, supérieures à la norme de 242 kg par habitant. L'examen des productions par région[26] montre une chute de production dans l'ensemble des régions à l'exception de Dosso.

24) Entendu dans le sens de "livelihood systems» en anglais

Figure 2.2. : Évolution de la production disponible céréalière en kg/habitant



Outre la diminution des récoltes céréalières, la production de niébé a également reculé ainsi que les surfaces consacrées aux cultures irriguées ou de décrue.

La campagne pastorale 2004/05 a enregistré un déficit quasi-historique évalué à 4 642 219 T de matières sèches (soit 36 % des besoins totaux), représentant un manque à gagner fourrager pour 2 750 944 unités de bétail tropical soit 3 438 680 bovins au cours de 9 mois de saison sèche[27]. Toutes les régions étaient déficitaires. Le fait remarquable en 2004/05 est la **conjonction de bilans négatifs** à la fois pour l'alimentation animale (sans doute le déficit en fourrage le plus important depuis 1984) et humaine (une des cinq moins bonnes productions par habitant depuis 20 ans).

Un recul des productions céréalières difficile à apprécier dans les pays voisins

La production céréalière 2004 des 9 pays du CILSS a été estimée en ex post à 9 293 300 T (151 kg/hab)[28]. Seuls le Mali, le Burkina Faso et la Mauritanie ont dépassé leur norme officielle de consommation.

Le Niger dépend également pour son approvisionnement d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest et au premier chef du Nigeria[29]. Si la production a été moyenne à l'échelle des pays du CILSS, les récoltes de céréales dans les pays côtiers ont, semble-t-il, fluctué diversement. Le Ghana, le Bénin et le Togo ont selon la FAO diminué leur production par rapport à 2003 qui fut, comme au Sahel, une bonne année. Cependant, les estimations 2004 demeurent supérieures à la moyenne des 5 années précédentes. Au Nigeria, la production de l'ensemble des céréales stagne depuis plusieurs années. Par conséquent, la production disponible par habitant semble régresser, cette baisse n'étant pas compensée par une hausse significative des importations.

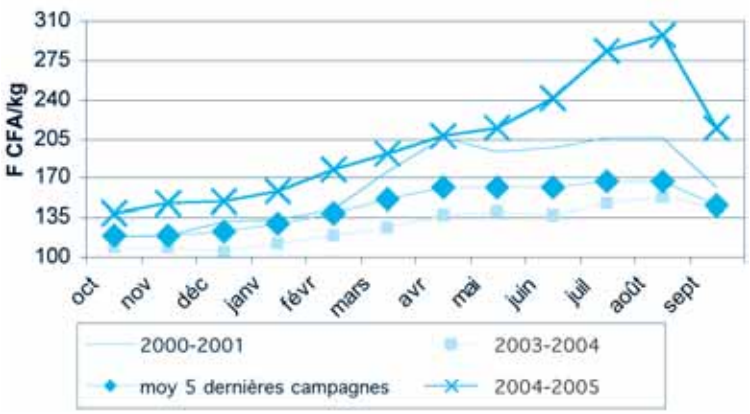
25) CILSS, 2005c.
26) chiffres à considérer avec les précautions d'usage dues à une précision inférieure à ceux de la production nationale.
27) FAO, 2005b.
28) moyenne 1987-2003 : 144 kg/hab ; moyenne 1999-2003 :149 kg/hab
29) Deux sources de données, FAO et Ministère Fédéral de l'Agriculture et du Développement Rural du Nigeria (FMARD), donnent des estimations de production divergentes. Contrairement à la FAO, l'observation des données du FMARD montre une décroissance de la production de sorgho depuis 1999 et une stagnation de celle du mil sur la même période. Or, ces variétés sont principalement cultivées dans le Nord Nigeria.

Des niveaux de prix des céréales très élevés et une détérioration des termes de l'échange conséquente

Marchés céréaliers

Les prix du mil, principale céréale consommée, du sorgho et du maïs ont connu une hausse sans précédent durant la campagne 2004-05. Les prix sont nettement supérieurs à la moyennes des cinq dernières campagnes et dépassent largement ceux, records, de 2000-2001 qui suivaient une mauvaise récolte. En octobre, le prix moyen à la collecte du mil est déjà 26% plus élevé que l'année précédente. Les prix augmentent ensuite régulièrement, mais c'est à partir de fin mai que la hausse s'amplifie et que la tendance décroche par rapport aux années précédentes. Des hausses de prix spectaculaires sont enregistrées à Maradi à la mi-juin où le sac de mil de 100 kg passe de 22.000 à 26.000 FCFA en 3 semaines. Le prix moyen du mil au détail est en juin 23% plus élevé qu'en 2001, dernière campagne déficitaire et en août 45% plus élevé[30].

Figure 2.3. : Evolution comparée du prix du mil (moyenne nationale) au cours des dernières campagnes



Le niveau élevé des prix en début de campagne est expliqué par l'offre limitée de céréales mise sur le marché par les producteurs (en particulier de la part des petits producteurs acheteurs nets)[31] . La poursuite de la tension sur les prix s'explique par une demande soutenue (notamment par les appels d'offre et les achats des banques de céréales) et surtout par le très faible niveau des importations des pays voisins en raison de prix élevés au Nigeria en premier lieu, mais aussi chez les autres fournisseurs habituels du Niger. Les importations ont également été freinées par les mesures d'interdiction de sortie des céréales prises par le Burkina et le Mali en dépit de la réglementation de l'UEMOA. Ainsi, la soupape pour la sécurité alimentaire du Niger que constituent habituellement les importations de céréales des pays voisins n'a pas fonctionné.

Au Niger, la hausse des prix est particulièrement exceptionnelle à Niamey par rapport aux marchés de production comme Zinder[32].

La spéculation par les commerçants a été évoquée pour expliquer une hausse exagérée des prix. Mais les observations disponibles ne permettent pas d'étayer ce phénomène, en dehors de l'écoulement d'une grande partie de la production de riz au Nigeria. Il semble qu'il y ait toujours eu des céréales disponibles sur les marchés – les ONG qui se sont portées acquéreurs le confirment - mais en petites quantités et à des prix élevés.

30) SIMA, 2005.
31) Selon l'étude PAM (2005e), les producteurs ont eu besoin, plus que d'habitude, d'acheter des céréales, limitant ainsi l'approvisionnement des zones plus pauvres ou plus éloignées des marchés.
32) Voir le document de travail de T. Voituriez sur l'analyse des séries de prix.

Même au moment où les distributions gratuites se préparaient, on n'a pas assisté à d'importants déstockages, ce qui tend à infirmer l'hypothèse de stocks spéculatifs conséquents chez les commerçants. Par contre à une échelle plus réduite, tous ceux, commerçants, fonctionnaires... qui étaient en mesure d'acheter un certain nombre de sacs de céréales l'ont fait - pour se prémunir ou pour spéculer. Le cumul de multiples anticipations sur un marché étroit a certainement contribué à accélérer le mouvement des prix à la hausse.

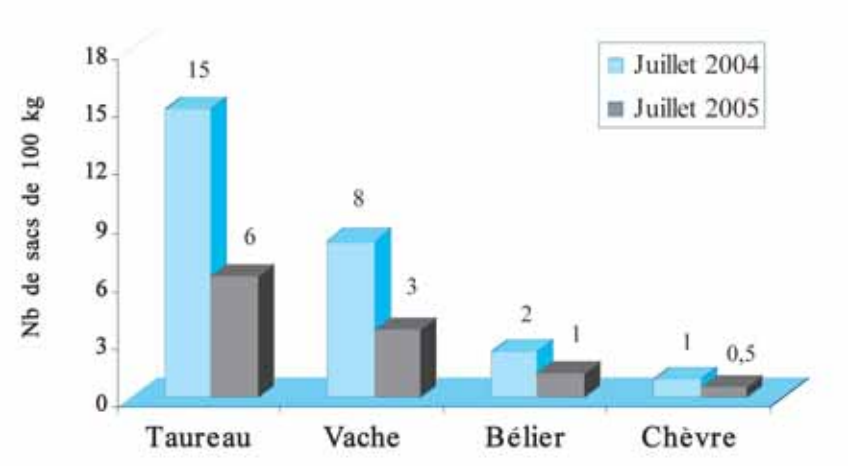
Marché à bétail

Le mauvais embonpoint du bétail et le manque de pâturages ont contraint les éleveurs des zones affectées par le déficit fourrager à déstocker une partie importante de leur cheptel pour faire face à leurs propres besoins et à ceux de leurs animaux.

Au niveau national, c'est plus la hausse continue du prix du mil qui a contribué à la détérioration des termes de l'échange en défaveur de l'éleveur[33] que l'évolution du prix du bétail. Les prix moyens par espèce enregistrés par le SIM bétail n'ont diminué que de 20 % au maximum sur une période limitée.

En juillet 2005, le nombre de sacs de céréales reçus par tête de bétail a été divisé par deux, voire trois par rapport à la campagne précédente. Comme l'illustre la figure ci-dessous, la vente d'un taureau permettait d'acquérir 15 sacs de mil en juillet 2004 contre 6 sacs en 2005. Dans le cas des ovins et des caprins, il fallait vendre deux fois plus d'animaux pour obtenir la même quantité de céréales qu'en 2004.

Figure 2.4. : Comparaison du rapport bétail/mil par type d'animal (en nombre de sacs de 100 kg par tête de bétail)



Source : SIM Bétail

Toutefois, ces moyennes calculées au plan national reflétaient de fortes disparités régionales Nombre d'éleveurs et d'agro-pasteurs des zones à pâturages médiocres n'ont pas eu l'opportunité de vendre leur bétail au prix moyen du marché. A titre d'exemple, les termes de l'échange d'un bouc adulte à Tanout en juillet étaient 5 fois moins favorables qu'en juillet 2004.

Par ailleurs, l'important déficit fourrager a provoqué une inflation du prix de la paille et une hausse du prix des aliments pour le bétail. Certains éleveurs ont évalué à 5.000 FCFA le coût minimum pour assurer une ration alimentaire journalière d'un bovin.

33) A cela il faut également ajouter la détérioration du taux de convertibilité Naira/FCFA.

Des ménages vulnérables en situation très précaire

Des stratégies intensifiées tous azimuts

Les résultats de différentes enquêtes montrent que, cette année, **les stratégies les plus intensifiées par les ménages sédentaires** concernaient les stratégies alimentaires (restriction des achats alimentaires et recherche d'aliments de substitution), les migrations sous toutes leurs formes, le recours à l'entraide et à l'endettement et in fine l'aliénation du patrimoine. La spécificité de la crise 2004/05 par rapport à celles survenues depuis une dizaine d'années est que les ménages vulnérables, du fait de la chute exceptionnelle de leur pouvoir d'achat, ont dû déployer des stratégies dont les proportions étaient tout aussi exceptionnelles pour compenser les effets de la crise ou tout au moins les atténuer.

Ainsi, concernant les **migrations saisonnières**[34] , les destinations étaient plus lointaines (par exemple en privilégiant le Nigeria, la Libye, l'Afrique Centrale ou la Côte d'Ivoire à Niamey ou Maradi), impliquant la quasi-totalité de la population masculine en âge de travailler, avec des départs précoces pour une durée accrue (y compris en empiétant sur la saison agricole) et des aller-retours plus fréquents de personnes mandatées par la communauté pour ramener des vivres aux villages. Les sollicitations aux ressortissants en migration permanente à Niamey ou à l'étranger constituaient un recours fortement mis à contribution.

Les enquêtes réalisées par Aquadev et la mission d'évaluation mettent bien en évidence le rôle crucial que prennent les revenus de l'exode et des migrations en cas de coup dur. Ainsi, de ressources secondaires en temps normal, elles deviennent fondamentales (60 % des revenus en espèce en période de soudure) pour assurer la subsistance des membres de la famille restés dans le village d'origine. Il est symptomatique de constater que cette généralisation des pratiques de migration s'accompagne d'une sophistication et d'une sécurisation des transferts d'argent. La pénétration du téléphone portable dans le monde rural et l'extension du réseau d'agences de *Western Union* offrent la possibilité d'envois plus réguliers, réduisent les délais de transmission et permettent aux familles restées au village de faire pression sur les migrants.

La modification du régime alimentaire est habituellement la stratégie la mieux partagée par l'ensemble les catégories sociales à travers le pays. Dans les villages où les récoltes ont été réduites à la portion congrue, le rationnement et la consommation de produits de cueillette ont été enclenchés dès la fin de la campagne agricole. Si la majorité des aliments de brousse avaient déjà été mangés par le passé, des ménages faisant partie de la classe des plus vulnérables ont insisté au cours des enquêtes sur la consommation de feuilles jamais utilisées jusqu'ici en cas de difficultés, disettes ou famines[35].

Les enquêtes font aussi ressortir un déclin des **solidarités familiales et sociales** qui ont très peu joué lors de la crise. Dans l'ensemble, les familles en difficulté n'ont pas bénéficié de l'appui qu'elles étaient en droit d'attendre des autres membres de la communauté villageoise. Hormis la distribution de la «*zakkat*» destinée aux pauvres, les familles riches n'ont pas apporté d'autres soutiens à celles qui étaient incapables de satisfaire leurs besoins alimentaires. Dans les villages haoussa (enquête Zinder), les gens ont développé des stratégies de débrouillardise individuelle. C'est en référence à ces stratégies qu'ils ont donné une appellation à la crise («*I ta kanka*» , se débrouiller tout seul).

Il semble que la crise cette année a accentué le phénomène de répudiation chez les plus vulnérables. La pratique de la répudiation en temps de crise n'est pas nouvelle (comme stratégie de gestion des stocks) mais, traditionnellement, c'est l'homme qui répudie la femme. Cette année, quelques mères ont pris l'initiative de reprendre leur fille.

34) Pour une discussion détaillée des formes de migrations, voir le rapport "Enquête sur les conditions de vie des ménages dans les régions de Maradi et Zinder" (Koné M., 2006)
35) idem. L'enquête a également révélé la transformation en cours d'année du "marché au son" de Maradi en "marché aux feuilles" faute de trouver du son disponible.

L'endettement des ménages vulnérables s'est accru[36] par l'emprunt d'aliments auprès de parents et de banques de céréales (en des termes favorables mais limités par la faiblesse du disponible) et par des prêts en espèce et en nature auprès de commerçants (incluant des taux de remboursement élevés car effectué au prix du marché - l'écart pouvant être du simple au double, voire au triple, entre la date de la cession et les récoltes).

L'épargne et le capital n'ont pas échappé à la mobilisation générale des ressources afin de subvenir aux besoins de première nécessité. La stratégie la plus courante dans toutes les catégories socio-professionnelles a consisté à la vente du bétail. Le déstockage a été pratiqué à grande échelle en zone agro-pastorale dans des conditions de négociation défavorables (mauvais embonpoint, offre importante, taux de conversion désavantageux pour les commerçants nigérians).

Des femmes ont vendu leurs biens (bijoux, protège-froid ou couverture, tasses, etc.) dans l'attente du retour des conjoints dont les séjours ont été prolongés cette année.

Des **stratégies opportunistes de captation de l'aide** ont été observées dans la région de Maradi. Des mères de familles dans le besoin se rendaient dans les centres de réhabilitation nutritionnels (parfois avec l'enfant d'une autre femme) afin de bénéficier d'une aide en nature fournie par les ONGs (surtout MSF) aux familles des enfants malnutris[37]. Les ménages résidant dans les zones où interviennent des projets ont pu accéder (malgré les retards constatés dans leur arrivée) à certaines formes d'aides qui ont pu les soulager en période de soudure[38] .

Un marché impitoyable et des filets de sécurité insuffisants

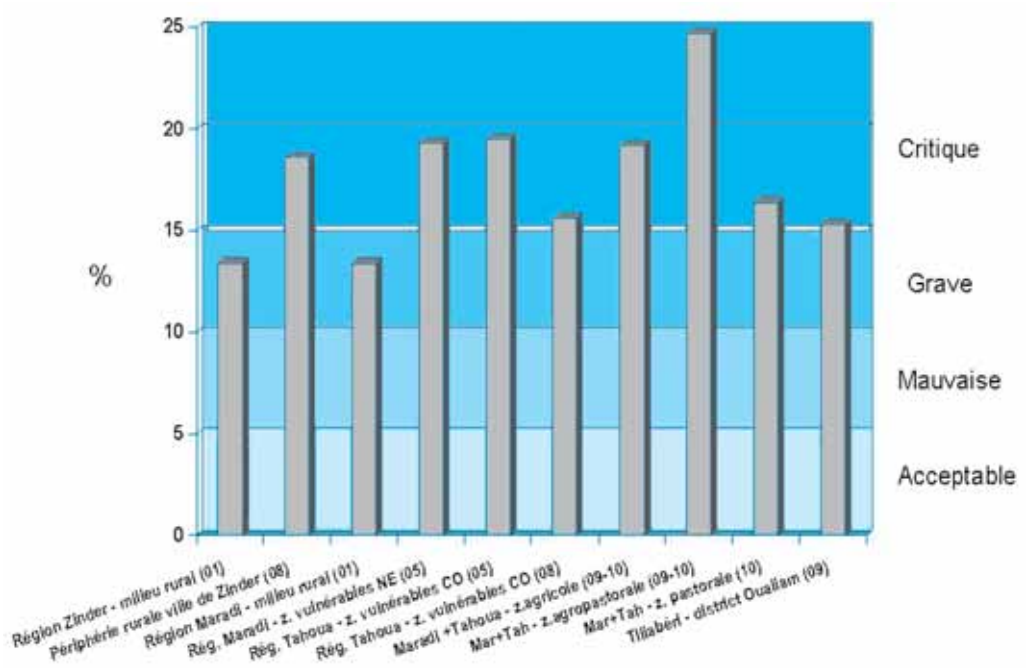
Contrairement à une époque révolue où le stockage pluriannuel de céréales était la forme la plus répandue de gestion du risque, l'accentuation de la part de céréales commercialisée au moment des récoltes fait que les paysans sont davantage dépendants du marché pour leur approvisionnement. Ce phénomène fragilise les économies des ménages en cas de hausse des prix. A quantité achetée constante, un ménage a ainsi dépensé 40 % de plus[39] pour se procurer du mil entre janvier et août 2005 par rapport à la moyenne des 5 dernières années ; dans la région de Tahoua, les dépenses supplémentaires se sont élevées à 50 % (moyenne régionale).
Outre le renchérissement des prix des céréales et la baisse des cours du bétail, les **mécanismes de l'offre et la demande** ont joué à plein en défaveur des ménages précaires. La concurrence sur la main d'œuvre salariée a tiré les rémunérations à la baisse, le nombre de requérants à l'entraide a découragé les mieux nantis, la profusion des sollicitations de prêts a amené les commerçants à répondre aux plus solvables, les multiples propositions de mise en gage ou de vente des champs ont fait baisser les prix habituels, etc. Bref, on a assisté au fonctionnement "parfait" des lois du marché sans filets de sécurité pour les plus faibles. **Les ventes à prix modéré** n'ont eu qu'un impact limité compte tenu des faibles quantités à laquelle les ménages pouvaient prétendre. Selon les résultats de l'enquête EFSA, au plan national 60 % des ménages (40% à Agadez, 50% à Maradi contre presque 80% à Tillabéri) ont bénéficié d'une aide entre avril et septembre sous forme alimentaire (distributions générales ou ciblées, ventes de céréales à prix modéré, cantines scolaires, ou vivres contre travail), mais dans les villages où des distributions générales gratuites ont été effectuées, 20%[40] des ménages n'en ont pas reçue.

36) D'après l'enquête EFSA (p.16), 30 % des ménages qui ont emprunté ne le font pas habituellement.
37) Koné M., op. cit..
38) Au mois de juillet et août, Aquadev (2005c) constatait que l'AGR (activité génératrice de revenu) la plus répandue (77 % des ménages) dans sa zone d'intervention était la participation aux chantiers de Vivres contre Travail ; les familles se partageant entre cette activité et les travaux dans les champs.
39) Sur la base du prix moyen national du SIMA.
40) Ce chiffre relativement élevé peut s'expliquer par les difficultés de mise en place des opérations (se référant aux cartes de famille, ne touchant qu'une partie des éleveurs, etc.) et au biais de l'enquête EFSA (PAM, 2005a) par une confusion entre les distributions générales réalisées par le dispositif et celles d'autres intervenants.

2.2. Une crise nutritionnelle aigue[41]

Toutes les enquêtes nutritionnelles anthropométriques (voir figure ci-dessous) réalisées en 2005 au Niger[42] ont donné des prévalences de malnutrition aiguë (Poids-taille <-2ET) dans la population des enfants de moins de 5 ans toujours graves (≥ 10%) et souvent critiques (≥15%), à l'exception de la région de Niamey, la capitale, dont la situation, avec une prévalence de 8,9% peut être qualifiée de mauvaise. L'enquête Unicef/CDC de septembre-octobre 2005 a montré une prévalence de 15,3% au niveau national.

Figure 2.5. : Prévalence de malnutrition aiguë en 2005 dans plusieurs régions du Niger (% d'enfants de 6 à 59 mois avec un rapport poids – taille <-2 ET)



La faible coordination entre acteurs nationaux et internationaux pour la réalisation de ces enquêtes, a rendu difficiles les comparaisons spatiales et temporelles qui auraient pourtant été particulièrement utiles. Par ailleurs quasiment aucune référence à la situation nutritionnelle des années antérieures ou des pays de la sous-région n'a été faite. Enfin, l'ensemble des données diffusées n'a pas fait l'objet d'analyses critiques formelles.

Les prévalences de malnutrition aiguë sévère (poids-taille <-3ET) ont été en général critiques, supérieurs au seuil de 2% considéré par les urgentistes.

S'agissant d'un déficit de poids par rapport à la taille, ce sont, classiquement les enfants de moins de 3 ans et surtout ceux entre 6 et 24 mois qui sont les plus touchés.

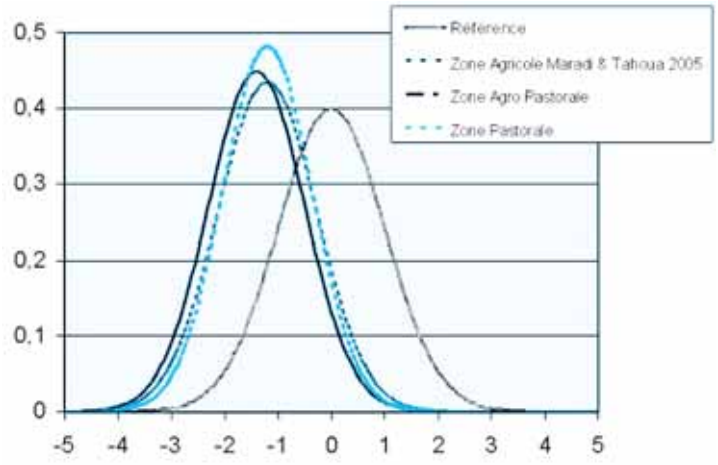
Mais au-delà de cette période physiologiquement à risque, les prévalences dans la tranche d'âge 30-59 mois restent élevés, entre 7,0 et 15,2 %, signe de l'insécurité alimentaire au niveau des ménages.

41) L'analyse détaillée des résultats des enquêtes nutritionnelles anthropométriques et plus globalement de la crise nutritionnelle est développée dans le rapport thématique réalisé par F. Delpeuch (2006).
42) Elles ont toutes été réalisées par des ONG et/ou des organismes internationaux. Elles sont en général de bonne qualité, malgré quelques différences méthodologiques mineures, et une orientation délibérée vers l'urgence qui limite l'interprétation de la situation..

Aucune des enquêtes anthropométriques nutritionnelles réalisées en 2005 chez les enfants ne s'est intéressée à l'état nutritionnel des adultes. Les urgentistes ne semblent pas avoir observé de signes visuels de malnutritions graves chez les adultes, indicateur habituel dans les grandes famines. On doit cependant rappeler que selon toutes les dernières Enquêtes de Démographie et de Santé réalisées dans les pays sahéliens, l'état nutritionnel des femmes des milieux ruraux, en âge de procréer, est loin d'être optimal. Cette situation a des conséquences directes en termes de malnutrition chez les enfants, lors de la période fœtale et de la jeune enfance et tout au long de la vie. Cela montre également que la malnutrition des jeunes enfants n'est pas un problème spécifique isolé.

Les prévalences très élevées de poids-taille inférieurs à -2 ET et -3 ET (qui caractérisent les enfants qui sont à l'extrémité basse de la distribution d'un indice qui est continu), traduisent en fait au Niger, compte tenu de la gravité de la situation, un important déplacement de la distribution du poids-taille vers les valeurs faibles. C'est toute la population des enfants qui est touchée. Ce point n'apparaît pas clairement dans les résultats des différentes enquêtes car, à une exception près, très révélatrice d'ailleurs, aucune des enquêtes anthropométriques réalisées au Niger en 2005 ne donne la distribution du poids-taille ou sa moyenne.

Figure 2.6. : Courbe de distribution de l'indice poids-taille des enfants de 6 à 59 mois des régions de Maradi et de Tahoua en septembre et octobre 2005*



* D'après le rapport ACH/ECHO, novembre 2005. Les courbes ci-dessus ont été retracées et lissées dans le seul but d'illustrer le décalage des distributions de l'indice poids-taille vers les valeurs basses dans les 3 zones enquêtées. Elles ne doivent en aucun cas être utilisées pour estimer les moyennes et leurs variances, ni pour recalculer des prévalences au-dessous ou au-dessus de quelque seuil que ce soit.

Toutes les régions sont touchées à des degrés divers par les malnutritions, zones vulnérables comme zones dites non vulnérables sur le plan alimentaire. Ce paradoxe apparent réside dans la complexité des causes de malnutrition avec une intrication de la sécurité alimentaire, de l'environnement social et de la santé.
Un aspect spécifique au Sud du Niger et à la région frontalière du Nord-Ouest du Nigeria, est la combinaison de prévalences de malnutrition parmi les plus élevées d'Afrique et du Monde avec des densités de population en milieu rural également très élevées (la région de Maradi est à cet égard éclairante). Cette combinaison explique le nombre très élevé de cas de malnutrition identifiés par les urgentistes dans leurs centres de récupération nutritionnelle - nombre de cas beaucoup plus élevés, suivant leurs dires, que dans d'autres pays d'intervention à taux de malnutrition pourtant comparables et parfois plus élevés.
Il faut aussi rappeler que si la situation nutritionnelle 2005 au Niger a été critique, les prévalences de malnutrition aiguë des jeunes enfants dans l'ensemble du Sahel sont en permanence parmi les plus élevés du monde.

2.3. Une crise alimentaire sévère

Une crise majeure

La crise alimentaire 2004/05 ne s'est pas accompagnée des signes visibles des précédentes famines (afflux de population à la périphérie des villes, nombreux cadavres d'animaux jonchant les aires de pâturages, adultes déformés par la maigreur) mais elle en a montré des signes précurseurs avec des taux critiques de malnutrition aiguë globale des enfants, des taux de mortalité chez les enfants de moins de 5 ans au-delà des seuils d'alerte, une décapitalisation importante[43] du bétail, etc.

Cette crise a été durement ressentie par les ménages vulnérables des trois principaux systèmes de production : agricole, agro-pastoral et pastoral. Pour ces ménages, le dénominateur commun est la hausse vertigineuse des prix des céréales survenant sur des économies familiales précarisées.

La crise a joué le rôle de révélateur de la régression des systèmes de production ou plus globalement des systèmes de vie à faire face à un choc conjoncturel. De nombreux témoignages recueillis lors des enquêtes effectuées par la mission à Zinder et Maradi affirment que la crise a surgi après plusieurs années de difficultés : "*Depuis 2001, il y avait des difficultés. La crise de 2004/2005 nous a trouvé déjà à genoux et elle nous a fait tomber*".

L'assimilation fréquente de la crise vécue en 2005 à celle de 1984 est à rechercher dans ce **processus d'appauvrissement** des ménages ruraux qui dans la mémoire collective fait référence à la "cassure" des modes de vie que cette dernière a engendrés.

Tableau 2.7. : Perceptions ou vécus des crises par les ménages suivant le degré de vulnérabilité

Années	**1983/1984**	**1997/1998**	**2004/2005**	**2005/2006**
Appellation générale	*El Bohari*	*El Baré*	*Maïguilachi*	*Tazartché*
Les plus vulnérables	Indisponibilité de denrées de première nécessité ("même le gari») sur le marché local	Disponibilité de céréales mais pauvreté car manque d'argent pour acheter les vivres	Flambée des prix des denrées alimentaires : indisponibilité et inaccessibilité des vivres	Ni argent ni vivres : accentuation de la situation précédente. - très peu de stock de céréales - précarité foncière (diminution progressive des parcelles par la vente ou la mise en gage)
Les moyennement vulnérables	Indisponibilité de denrées de première nécessité sur les grands marchés	Non ressenties	Flambée des prix des denrées alimentaires : disponibilité sur les grands marchés, longue distance à parcourir mais accessible au détail (achat à la tia)	- endettement (toutes les dettes n'ont pas été remboursées)
Les moins vulnérables	Indisponibilité de denrées de première nécessité sur les grands marchés mais accessible au Nigeria	Non ressenties	Flambée des prix des denrées alimentaires : disponibilité et accessibilité (géographique et financière) des vivres sur les grands marchés ou même au Nigeria (achat par sac).	

43) Le calcul des besoins d'alimentation des animaux dans le bilan fourrager 2005/06 par le MRA retient comme hypothèse une diminution de 20 % des bovins et 30 % des petits ruminants par rapport à 2004/05.

Une crise affectant diversement les ménages

La très grande majorité des enquêtes et des missions d'évaluation de sécurité alimentaire des ménages s'est concentrée dans les zones prédéterminées par les systèmes d'information comme les plus à risque en 2004/05 c'est-à-dire, la bande agro-pastorale située *grosso modo* entre le 15ème et le 17ème parallèle.
L'impact de la crise sur les populations urbaines n'a, à notre connaissance, pas fait l'objet d'enquête particulière tout au long de l'année 2005. Peu de données sont aussi disponibles sur les régions de Diffa et Dosso malgré le fait que les enquêtes réalisées par le PAM[44] estiment que cette dernière recouvre un grand nombre de ménages en vulnérabilité chronique et transitoire. De même, les investigations menées par la mission conjointe et la mission d'évaluation du Dispositif montrent que des zones qui au préalable n'avaient pas été ciblées par les analyses de vulnérabilité à la sortie de la campagne agro-pastorale 2004 ont souffert d'une détérioration de la situation alimentaire.
La crise devait selon les prévisions toucher environ 3 millions de personnes. Il s'avère impossible d'infirmer ou de confirmer la réalité de ce chiffre.
Au vu des informations recueillies et **analysées, la crise alimentaire 2004/05 apparaît avoir frappé sévèrement une partie des populations nigériennes, voire très sévèrement les catégories les plus vulnérables, sans justifier le qualificatif de famine**[45]. Un trait commun à l'ensemble des études[46] est que **la crise a affecté de façon hétérogène les populations**. L'hétérogénéité se distingue :
- entre régions : celle de Zinder semblant avoir mieux résisté que celle de Tahoua (enquête EFSA)
- entre groupes d'éleveurs : certains groupes Peulhs étant particulièrement touchés par cette crise, plus apparemment que les Touaregs (Croix-Rouge Française)
- entre villages d'agriculteurs : les zones sud Zinder[47] et sud Maradi montrant des situations contrastées selon les villages (Aquadev et enquête Maradi)
- entre ménages : les ménages très vulnérables et vulnérables augmentant leur degré de précarité contrairement aux ménages peu vulnérables (encadré ci-dessous, enquête Zinder)
- à l'intérieur des ménages : les adultes étant apparemment moins touchés par la malnutrition que les enfants.

2.4. La vulnérabilité accrue d'une grande partie des ménages crée les conditions d'une crise alimentaire rampante[48]

Le diagnostic de la crise met en lumière des transformations de fond à l'œuvre dans la société rurale nigérienne qui bousculent la compréhension habituelle de l'insécurité alimentaire au Sahel. Elles expliquent pour partie les défaillances du Dispositif dans sa gestion des évènements et suscitent des réflexions quant à l'avenir du Dispositif au Niger afin d'éviter une déconnexion croissante entre les causes de l'insécurité alimentaire et les remèdes.
L'acuité de la crise alimentaire 2005 s'inscrit i) dans un contexte économique national fragile d'un des pays les plus pauvres et ii) dans un processus de transformation écologique et socioéconomique. De multiples alertes ont été occultées ou sont passées inaperçues du fait de leur persistance dans l'environnement social quotidien.

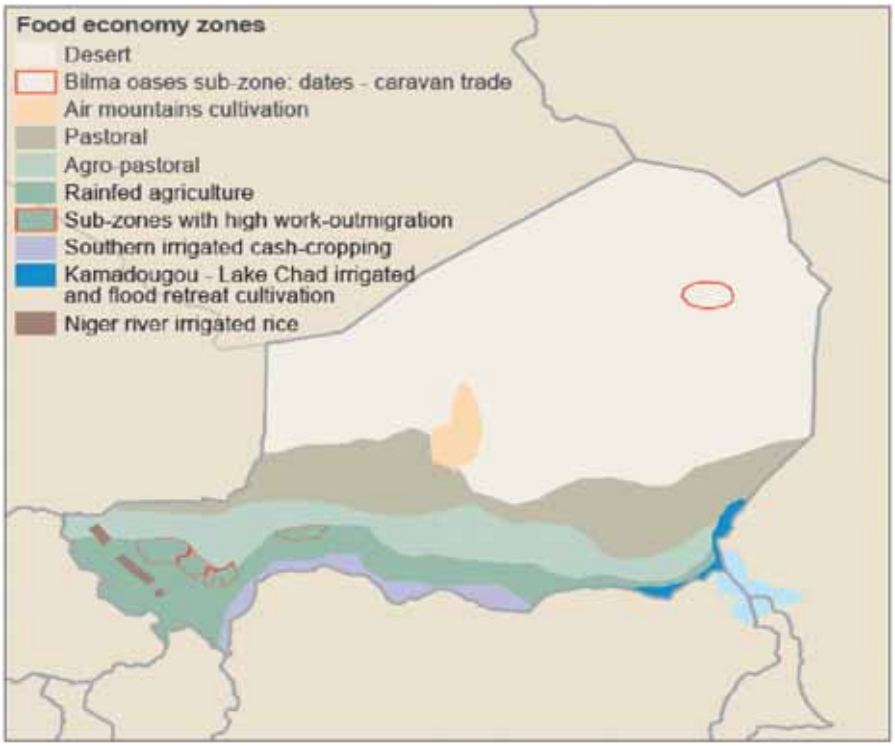
44) CFSVA (PAM, 2005d) et EFSA (PAM, 2005a)
45) au sens des origines et des manifestations classiques des famines observées au cours des dernières décennies (voir chapitre 4 relatif aux enseignements).
46) Il faut rappeler que ces études sont disparates de par leur méthodologie et leur couverture géographique et sociale.
47) Une enquête diagnostic (Aquadev) dans le département de Mirriah (canton Gafati) révèle paradoxalement qu'en moyenne les populations possèdent davantage de bétail en septembre 2005 qu'en décembre 2004 (sans que les disparités dans la propriété de bétail n'aient augmenté).
48) Les réflexions présentées résultent principalement de plusieurs années d'observations menées par M. Doka sur les conditions de vie des ménages ruraux à Maradi, à Zinder et, dans une moindre mesure, à Tahoua : projets SCVM de Care International (2000 à 2005) et évolution à long terme de l'organisation sociale et économique dans la région de Maradi (Drylands Rechearch).

Une crise favorisée par la fragilisation des activités agricoles et pastorales

L'imbrication des activités agricoles et pastorales devient toujours plus forte dans les deux principaux systèmes de production.

Le système de production de la zone nord du pays est devenu agropastoral depuis 1984, à la suite de la perte parfois totale du bétail familial. La pratique de l'agriculture en zone pastorale[49] s'est imposée alors pour les ménages qui n'étaient plus en mesure de vivre de façon satisfaisante en échangeant des animaux contre du mil. Cette transformation du système de production pastorale se poursuit avec une mise en culture toujours croissante de l'espace au ord sous-tendue par la dégradation persistante des termes de l'échange des produits pastoraux par rapport aux produits agricoles.

Figure 2.8. : Localisation des zones agro-économiques



Source OCHA et PAM

Dans la zone agricole, l'élevage devient une stratégie de sécurisation et de protection des biens des ménages. Les petits ruminants sont présents dans presque tous les ménages et dans une proportion moindre pour environ un tiers des ménages.

L'activité agricole de la plupart des régions, situées sur l'axe Tillabéri-Diffa, est prise en étau. Elle se caractérise par une partie méridionale à haute densité de population et à réduction au fil du temps de la taille des exploitations et par une partie septentrionale où l'accroissement démographique et la dégradation écologique poussent à la mise en cultures de terres marginales.

49) Loi n°61-5 du 26 mai 1961, fixant une limite nord des cultures, située au nord de l'isohyète 350 mm.

Encadré 2.9. : Evolution des surfaces cultivées

Dans la région de Maradi, l'importance des surfaces cultivées est fonction de la disponibilité en terre et de ce fait l'augmentation des terres cultivées est inférieure à celle de la démographie. Mais, dans le sud de la région (sud Madarounfa et certaines zones du sud Guidan Roumji) qui enregistre la plus forte densité de population, la superficie cultivée par habitant a diminué de près de 50% en 25 ans : alors que la population a plus que doublé (x 2,3), les surfaces cultivées globales n'ont augmenté que de 34%. L'occupation des sols est certainement proche du stade de la saturation dans le sud nigérien. Mais à Dakoro, dans le nord de la région, en zone agro-pastorale, la surface cultivée par habitant a plus que doublé (x 2,4), accompagnant une croissance démographique qui a elle-même plus que doublé, et de ce fait les surfaces cultivées ont été multipliées par plus de 5 au niveau de l'ensemble du département. L'augmentation des terres cultivées à Dakoro est due à une conjonction de facteurs : espaces disponibles, aléas climatiques qui incitent les ménages à semer sur divers types de sols pour minimiser les risques, augmentation des activités agricoles des ménages d'agro-pasteurs : même les femmes touaregs des zongho se sont mises à cultiver.

Source : Doka M., 2003.

Dans les zones agro-pastorales, la réduction des jachères et l'extension des terres de culture par le défrichement des terres marginales favorisent le développement de l'érosion hydrique et éolienne. Le faible niveau d'intensification ne permet pas non plus de compenser la baisse de fertilité des sols dont les rendements sont toujours plus aléatoires.

Dans les zones agricoles à forte densité, la pression sur les terres conduit à une redistribution sociale du foncier avec l'exclusion progressive des femmes et des jeunes de l'accès à la terre dans les familles vulnérables[50] et l'accroissement des inégalités de répartition de la terre entre les catégories sociales et l'apparition de paysans sans terre[51]. Ces processus à l'œuvre dans le sud de la région de Maradi (Madarounfa, Guidan Roumji, Aguié) sont constatés par diverses études. La mission conjointe et l'enquête menée à Zinder (voir encadré ci-dessus) rapportent aussi ce phénomène pour le département de Matameye (sud Zinder). Sachant que les ? de la population nigérienne se concentrent sur une partie étroite du territoire, on peut se demander si ce phénomène ne se propage pas lentement (mais plus brusquement lors de chocs violents pour les ménages vulnérables comme cette année) aux régions agricoles voisines dont la densité de population s'accroît naturellement de plus de 3 % chaque année.

Ainsi, les populations précarisées par un accès limité au foncier dans les zones agricoles du sud de Maradi et de Zinder ont subi de plein fouet un déficit de production. La monétarisation accrue de l'économie agricole dans laquelle les producteurs ne conservent à la récolte qu'une réserve stratégique de céréales pour couvrir les travaux les plus pénibles de la prochaine campagne les soumet aussi davantage aux risques du marché. Il ne fallait pas nécessairement avoir perdu une partie de sa récolte à cause de la sécheresse ou des criquets pour basculer dans des difficultés ; le différentiel entre le prix à la collecte en octobre et le prix d'achat en soudure ayant atteint des sommets cette année.

L'élevage constitue la seconde activité économique du Niger bien que sa contribution au PIB soit en baisse constante. Les faibles performances des systèmes d'élevage associées aux sécheresses récurrentes rendent sa pratique complexe et aléatoire. Même si les mouvements des troupeaux vers le sud restent encore la solution la plus pratiquée face aux difficultés du milieu et aux caprices du climat, la tendance pour la plupart des groupes d'éleveurs est à l'installation autour d'un "terroir d'attache" et des mouvements saisonniers autour de celui-ci, en y laissant souvent les familles lors des transhumances.

50) Pour une discussion détaillée voir le rapport "Enquêtes sur les conditions de vie des ménages dans les régions de Maradi et de Zinder" (Koné M., op. cit.)
51) Amoukou A., 2005.

La concurrence sur l'espace entre les cultures et les pâturages s'accentue avec l'occupation des couloirs de passage par les cultures pluviales ou des abords des points d'eau par les cultures maraîchères, la remontée de la zone de culture vers le nord des zones agro-pastorales, la désertification progressive des zones septentrionales et la commercialisation de la paille. Elle réduit les surfaces de parcours et de jachère pâturée, entrave la mobilité du bétail et accentue les fréquences de conflits entre les agriculteurs et les pasteurs.
De plus, la marginalisation du système d'élevage traditionnel est renforcée par la durée plus longue de reconstitution des troupeaux après une crise, processus qui prend aujourd'hui deux fois plus de temps qu'il y a 20 ans en raison de la dégradation des pâturages, de la diminution du capital génétique, du sous investissement dans la filière... alors que la demande des consommateurs privilégie les ovins et les bovins au détriment des caprins et camelins mieux adaptés à l'environnement sahélien.

Un changement dans la structure du marché régional conduisant à une élévation des prix des céréales

Jusqu'au milieu des années 90, le Nigeria a été le pourvoyeur quasi-exclusif de céréales du marché nigérien, à travers un intense commerce transfrontalier et régional non enregistré.

La permanence de ces flux reposait sur quatre principaux déterminants :
- la compétitivité prix des céréales du Nigeria stimulée par la forte décote de le naïra sur les marchés parallèles de change ;
- les subventions du Gouvernement Fédéral au carburant et aux engrais qui réduisaient les coûts de transport des céréales au consommateur au Nigeria et sur une grande partie des circuits au Niger ;
- le développement des exportations de niébé vers le Nigeria, les commerçants nigérians venant s'approvisionner eux-mêmes au Niger, en plus des exportations traditionnelles de bétail ;
- l'attrait du CFA pour les commerçants nigérians détenteurs de naïras non convertibles.

Au milieu des années 90, l'approvisionnement en céréales à partir du Nigeria va diminuer au profit des pays de la zone franc et du Ghana, sous le double effet :
- de la dévaluation du Franc CFA qui va accroître la compétitivité prix des céréales de la zone franc et favoriser les exportations de pays qui ont un potentiel de production important comme le Mali, en même temps qu'elle diminue l'attrait du marché nigérien pour les commerçants du Nigeria ;
- de la réduction de l'offre au Nigeria, suite aux difficultés d'accès aux intrants des petits producteurs et à la réduction puis la suppression des subventions.

Les commerçants du Niger vont se tourner vers de nouvelles sources d'approvisionnement, le Mali, le Burkina (pour le mil) et la Côte d'Ivoire, puis le Ghana (pour le maïs), le Bénin étant déjà fournisseur. Ainsi, au cours de la campagne 1996/97 65, % du mil importé vient du Mali et du Burkina et, en 1997/98, 51% du mil est importé du Mali et 52 % du maïs via l'axe Ghana-Burkina[52].

Ces changements vont s'accompagner d'une forte hausse des prix des céréales au Niger mais également dans les autres pays sahéliens. On se demande alors si cette hausse est conjoncturelle où si elle amorce un palier dans l'élévation du niveau des prix[53]. Une étude approfondie au Mali en 1999 conduit à l'hypothèse d'un changement durable dans la structure du marché des pays sahéliens : l'augmentation des échanges entre pays du Sahel et pays côtiers consacre l'intégration du marché sous-régional, mais cette intégration est un facteur de risque pour la sécurité alimentaire des pays sahéliens dans la mesure où les céréales sont attirées par la demande des pays côtiers à plus hauts revenus[54]. Ce changement est crucial pour la sécurité alimentaire du Niger qui repose en grande partie sur les importations des pays voisins.

52) Hamadou S. 1999.
53) Club du Sahel, 1999.
54) Egg J., 1999, et Dembélé N., 2000.

Des migrations toujours plus présentes dans les stratégies des ménages[55]

La zone pastorale se vide traditionnellement de ses bras valides en saison hivernale, du fait de la présence des mares qui facilite l'abreuvement du bétail. Ces jeunes reviennent en saison sèche pour aider à la recherche d'eau et de pâturage. La pratique de la migration semble alors coexister avec la pratique des activités pastorales. En revanche, les départs en saison sèche vers la Libye et l'Algérie, qui prennent de l'ampleur depuis plusieurs années, expriment une baisse de la demande de main d'œuvre, liée à la réduction de la taille du cheptel, et la nécessité de chercher des compléments de revenus à l'extérieur.
En zone agricole, la migration saisonnière des jeunes, qui a permis de compenser les déficits céréaliers des ménages, est complétée par une migration de courte durée du chef de ménage afin d'assurer les besoins alimentaires quotidiens en saison pluvieuse. Les chefs de ménage étendent progressivement cette période d'absence pour répondre à l'allongement de la période de soudure qui fait de la migration non plus une stratégie de survie, mais un système de vie. Chez les jeunes ménages cela se traduit de plus en plus par l'abandon du village pour rechercher du travail dans les pays voisins.
Ces mouvements de population entraînent des risques, dont la propagation de pandémies telles que le HIV/SIDA dont le Niger est à l'heure actuelle préservé.

Une lente dégradation du régime alimentaire

La situation de déficit chronique a un effet direct sur l'alimentation des ménages vulnérables qui connaît une transformation, voire une détérioration progressive en terme de qualité nutritionnelle, le lait ne jouant plus son rôle de complément alimentaire dans la majorité des ménages.
Le menu familial quotidien avant 1984 composé de trois repas (galettes au petit déjeuner, *fura*[56] au déjeuner et *tuwo*[57] au dîner) a changé. Ce menu a connu un ajustement progressif au fur et à mesure de la dégradation des conditions de vie des ménages : la suppression du repas du soir remplacé par le *fura* et la suppression des galettes remplacées par les restes du repas réchauffé de la veille qui engendrent de fait la prise de trois repas de *fura* par jour.
En 2005, la bouillie de blé s'est substituée à celle de mil dans les ménages ruraux proches du Nigeria. Dans d'autres ménages, la pénurie en mil a engendré le remplacement du *fura* et/ou de la bouillie par des repas à base de feuilles bouillies assaisonnées de piment et, pour certains, de poudre de tourteaux d'arachide.
La composition des repas journaliers est fonction de la réserve de grains disponibles et peut varier d'un ménage à l'autre et d'une saison à l'autre. Mais, une tendance générale se précise : le *tuwo* se fait rare avec une fréquence qui varie d'un repas tous les trois jours à un repas tous les dix jours, et la consommation de la bouillie et du fura dilué s'accentue. Les ménages plus aisés diversifient leurs repas avec des aliments importés.

Des transformations sociales qui génèrent des comportements plus individualistes et une augmentation des inégalités

L'insécurité alimentaire sous-tend de nombreuses transformations sociales nées de la rupture du système de production agricole avec l'éclatement généralisé des exploitations familiales en 1984. Les nouvelles exploitations agricoles plus réduites, toujours régies par les mêmes règles sociales, sont aujourd'hui en perte de vitesse et sont devenues peu efficaces pour assurer les responsabilités parentale et maritale du chef de ménage. On assiste alors à une situation de déséquilibre où ceux qui garantissent la survie familiale par des apports non agricoles (les jeunes en migration par exemple) n'ont aucun pouvoir de décision sur les affaires sociales et économiques qui les concernent directement. L'autorité maritale est encore persistante, mais l'accroissement du taux de divorce dévoile un malaise au sein des ménages ruraux.

55) La grande diversité des stratégies de survie des ménages ruraux ne doit pas apparaître comme le signe d'une capacité accrue d'innovation des ruraux mais comme un indicateur d'une moindre efficacité de chacune d'elle prise isolément. L'appropriation de nouvelles stratégies se fait toujours en réaction à l'affaiblissement des performances des activités mises en œuvre jusque là. Depuis la première étude HHLS dans le département de Maradi (Care International, 1997), des indices se sont accumulés pour comprendre l'évolution d'une paupérisation accrue, menaçant les différents systèmes de production.
56) Bouillie de mil de sorgho mélangée à de l'eau, du sucre et du lait
57) Pâte consistante de mil ou de sorgho

Le partage des récoltes devenu inéquitable et arbitraire envers la femme et ses enfants, le mariage précoce qui libère la famille de la prise en charge des jeunes, l'exode comme stratégie des jeunes pour assurer eux même leur mariage et subvenir à leurs besoins vitaux et ceux de leur famille, l'instabilité conjugale atteignant son paroxysme en temps de crise alimentaire, la vente du patrimoine foncier aux urbains, la transformation inévitable d'une migration de courte en longue durée chez les jeunes, l'amenuisement de la solidarité communautaire et même familiale en faveur d'une recherche de survie individuelle…sont autant de facteurs qui expriment un appauvrissement non seulement économique mais aussi des liens sociaux au sein des familles.

Les ménages ruraux mieux nantis récupèrent certains biens décapitalisés par les ménages vulnérables (ustensiles, habits, équipements, etc.), les facteurs de production (terre, bétail, charrette, etc.) sont quant à eux rachetés en majorité par les ménages urbains (principalement par des commerçants) dans la région de Maradi. La crise 2004/05, comme les années de crise antérieures, a ainsi accéléré une **redistribution du patrimoine**. Le transfert de la propriété du bétail des éleveurs vers d'autres catégories sociales (riches agriculteurs, fonctionnaires et commerçants) s'est amplifié, de même que l'augmentation des opérations de vente de terre au bénéfice des commerçants et des notables du village ou des villes avoisinantes qui usent de leur position sociale pour acquérir les terres disponibles.

La conséquence de ces pratiques est la paupérisation des paysans, accélérée à Maradi par l'insuffisance des moyens de production.

3. Analyse de la réponse des acteurs de l'aide

Les symptômes de la crise 2004/05 s'écartent du schéma "habituel" d'une crise liée à une chute de la production céréalière due à un choc, scénario sur lequel le système d'alerte du Dispositif concentre son attention. L'ampleur que prendra la crise n'était pas "annoncée" au départ. De ce fait, le plan de gestion de crise par le Dispositif a été bousculé, de nouveaux protagonistes se sont introduits dans les débats et plusieurs évènements inhabituels se sont déroulés à partir desquels les acteurs ont pris des décisions qui ont influé sur le déroulement de la crise alimentaire. A travers une chronologie de la crise, la première partie du chapitre résume cet enchaînement des faits indispensable à la compréhension de la réponse.
A partir des constats mis en évidence par la chronologie (retards dans les diagnostics et dans les prises de décision, anticipations insuffisantes, influence des médias, etc.), les parties suivantes sont consacrées à l'analyse du comportement des principaux intervenants[58] : Dispositif, PAM et agences des Nations-Unies, ONGs spécialisées dans l'aide humanitaire et médias.
L'analyse porte sur les trois fonctions qui conditionnent l'efficacité de la réponse : i) une information précoce qui cible les groupes de populations en insécurité alimentaire, ii) un processus rapide de décision des aides à mobiliser et une coordination des acteurs impliqués et iii) des actions appropriées (en temps, en volume et en lieu) aux besoins des populations. Elle permet de comprendre pourquoi le Dispositif n'a pas été en mesure de contenir la crise émergente et de préciser dans ce contexte le rôle primordial joué par les acteurs de l'humanitaire et les médias.

3.1. Chronologie de la crise alimentaire

Fin 2003, avec une production céréalière exceptionnelle, des ressources fourragères satisfaisantes et un niveau de prix des céréales relativement bas, les conditions de la sécurité alimentaires des ménages étaient réunies. Durant la période de soudure, aucun département n'a été considéré par le SAP comme extrêmement vulnérable, 17 l'ont été moyennement et 28 faiblement[59]. Par contre, dès le tout début de la campagne 2004, en avril, les acteurs du Dispositif sont mobilisés avec les responsables à l'échelle régionale du Sahel par la lutte contre l'invasion du criquet pèlerin.
Début septembre 2004, peu avant les récoltes, les pronostics pour la sécurité alimentaire 2004/05 sont prudents mais ne s'accompagnent pas de signaux d'alerte.
D'octobre à janvier : le système d'alerte focalise son attention sur les conséquences de l'invasion acridienne et sur le niveau de déficit de la production céréalière et des pâturages[60]. Le diagnostic qui est fait fin novembre est celui d'une situation alimentaire difficile, mais maîtrisable.

58) Ce terme désigne les institutions habilitées agissant pour venir en aide aux populations et non les bénéficiaires eux-mêmes. Au vu de l'importance qu'ont pris les médias dans cette crise (par la dénonciation d'une situation ou la sensibilisation des opinions publiques), ceux-ci sont également considérés comme un intervenant à part entière.
59) Le SAP avait répertorié des zones à déficit localisé regroupant une population de 1,176 millions de personnes réparties dans 1 150 villages. Il s'agissait de zones à déficit récurrent, dispersées principalement dans les régions de Tahoua, Tillabéri, Dosso, Zinder, Maradi et Agadez.
60) Alors qu'il est largement établi que la sécurité alimentaire du Niger repose dans les années déficitaires en grande partie sur les céréales en provenance des pays voisins (Nigeria, Mali, Bénin...), la production des pays voisins et les tendances du marché régional ne sont pas suivies. Or l'offre potentielle du Nigeria surtout, mais aussi de l'ensemble de la sous-région, était inférieure aux années précédentes.

Sur cette base, à laquelle il manque l'identification des populations vulnérables (reportée à janvier), un plan d'action est défini pour la campagne. Compte tenu du niveau relativement faible du Stock National de Sécurité (SNS), la réalisation du plan nécessite un apport de céréales. Le Dispositif adresse une requête d'aide alimentaire aux donateurs. Celle-ci restera longtemps sans réponse. L'attention des donateurs est focalisée sur les suites du Tsunami et on peut penser que les tergiversations qui ont entouré l'établissement du bilan céréalier ont affaibli la crédibilité du signal d'alerte.

De février à juin : il apparaît que les difficultés ont été sous-estimées et qu'une crise alimentaire sévère se développe. La hausse des prix des céréales et les tensions croissantes sur les marchés vont à la fois mettre en difficulté les populations vulnérables et contrecarrer la réalisation du plan d'action du Dispositif qui dépend d'un approvisionnement régulier et conséquent en céréales. Or par manque d'anticipation du contexte régional et en raison des lourdeurs de procédures, les achats ne sont pas réalisés rapidement et les céréales viennent à manquer. Certains pays voisins ont aussi fermé leurs frontières pour éviter les sorties de vivres.

La "crise nutritionnelle" est révélée avec des taux alarmants (comparables à ceux que les acteurs de l'aide humanitaire rencontrent dans les situations de guerre) de malnutrition aiguë des enfants de moins de 5 ans dans les régions de Maradi et Zinder, habituellement excédentaires en céréales. La mise en évidence de cette situation grave, intolérable au regard du droit universel à l'alimentation, modifie profondément le déroulement "annoncé" de la crise. Elle constitue un élément essentiel du plaidoyer qui va aboutir, avec l'effet amplificateur des médias, à la mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'assistance au Niger.

Tableau 3.1. : Chronologie de la crise alimentaire

Octobre – nov. 2004	Evaluation de la campagne agricole 2004/05
Novembre 2004	Elaboration du plan d'urgence par la CCA
25 novembre 2004	Requête d'aide d'urgence adressée aux partenaires par le Gouvernement
9 décembre 2004	Elections présidentielles et législatives
15-17 décembre 2004	Relance de la requête d'aide d'urgence aux représentations des partenaires
13-15 janvier 2005	1ère réunion annuelle d'identification des populations vulnérables (SAP)
Janvier 2005	Adoption d'une TVA de 19 % sur les produits de première nécessité puis création de la "Coalition équité-qualité contre la vie chère"
23 fév.-2 mars 2005	Mission Fews-Net/PAM/CC-SAP d'évaluation de la situation alimentaire
6 avril 2005	Approbation de la première phase des projets du programme d'atténuation de crises alimentaires 2005
Mi-avril 2005	Changement du signal d'alerte précoce du Fews-Net
20 avril 2005	Publication des résultats de l'enquête nutritionnelle PAM/HKI
26 avril 2005	Communiqué de presse de MSF alertant sur l'augmentation du nombre d'admissions dans ses centres nutritionnels
26 avril 2005	Suppression de la TVA sur les produits de première nécessité
17 mai 2005	Diffusion d'images du centre nutritionnel de Maradi sur la chaîne Al-Jazira
19 mai 2005	Flash Appeal des Nations Unies
25-26 mai 2005	2ème réunion annuelle d'identification des populations vulnérables (SAP)
28 mai 2005	Appel à l'aide internationale lancé par le Premier Ministre
8-9 juin 2005	Appels du Gouvernement à la solidarité nationale
Mi-juin 2005	Rupture d'approvisionnement en céréales du Dispositif

Fin juin 2005	Commande de sorgho pour le Dispositif sur le marché international
20 juin 2005	Création du comité ad hoc national pour la gestion de la crise alimentaire
28 juin 2005	MSF dénonce la lenteur des secours et appelle à la distribution gratuite
30 juin	Création du comité de suivi et de gestion de la crise
13 juillet 2005	Changement de stratégie du PAM et révision du budget EMOP
19 juillet 2005	Diffusion des images de la crise sur la chaîne BBC et médiatisation forte au niveau international
19 juillet 2005	Appel à l'aide internationale lancé par le coordinateur des secours d'urgence des Nations Unies
23 juillet 2005	Rencontre entre le Premier Ministre et le Directeur régional du PAM et constat de désaccord sur les modalités d'action dans le cadre du DNPGCA
29 juillet 2005	Mise en place d'un pont aérien par le PAM pour acheminer les vivres destinées au soutien nutritionnel
Fin juillet 2005	Arrivée massive des contributions internationales et mise en place des centres de récupération nutritionnelle
4 août 2005	Révision du Flash Appeal des Nations Unies
Début août 2005	Le Président de la République déclare qu'il n'y a pas de famine et que de la situation s'améliore
8 août 2005	Début du premier round de la distribution gratuite du PAM
17 septembre 2005	Début du deuxième round de distribution gratuite du PAM
Fin septembre 2005	Début des distributions gratuites de sorgho (CCA)
10 octobre 2005	Arrêt officiel de la distribution gratuite
30 nov.-1er déc. 2005	Revue Après Action (RAA) organisée par le PAM au Palais des congrès
7-17 décembre 2005	Jeux de la Francophonie à Niamey

L'information donnée par les outils du Dispositif se perd progressivement dans une masse d'informations diffusées par les acteurs de l'aide humanitaire et les médias, le centre de gravité du suivi et de la gestion de la crise se déplace progressivement de l'arène locale à l'arène internationale et le Dispositif perd de son influence.

Tableau 3.2. : Articles de presse sur la crise alimentaire 2005 du Niger

Date	Titre de l'article	Source
3-9 février 2005	Une famine menace le Nord de Tahoua	Le Républicain
16 mars 2005	Niger: Marche de protestation contre la hausse des prix des produits de première nécessité	Irin News
18 mars 2005	Mobilisation de la communauté internationale	Sahel Dimanche
28 mars 2005	Manifestations à Niamey contre la hausse des prix	Le Figaro
26 avril 2005	Au Niger, chronique d'une crise alimentaire annoncée	Le Monde
29 avril 2005	Famine au Damergou. Anza et Jiga, les recours	Sahel Dimanche
9 mai 2005	Les marchés sont normalement approvisionnés et les moyens de communication permettent de les ravitailler en vivres	Le Sahel
12 mai 2005	Hommes et animaux meurent dans l'indifférence	Le Républicain
12 mai 2005	Menace de famine	L'Humanité
19 mai 2005	Famine au Niger. La pluie du désespoir	Le Républicain
26 mai-1er juin 2005	Crise alimentaire au Niger. Le pouvoir nie la famine	Le Républicain
27 mai 2005	Niger: La famine menace, mais les fonds tardent à arriver	Irin News
31 mai 2005	Niger: le gouvernement lance un "appel angoissé" à la communauté internationale	Irin News
3 juin 2005	Niger: Manifestation dans Niamey pour exiger la distribution gratuite de vivres après la sécheresse et l'invasion acridienne	Irin News
7 juin 2005	Des crédits de campagne plutôt que des distributions gratuites de vivres pour juguler la crise alimentaire	Irin News
7 juin 2005	Les difficultés alimentaires des populations seront atténuées	Le Sahel
25 juin 2005	L'énorme responsabilité des bailleurs de fonds	L'Humanité
14 juillet 2005	Niger: La distribution gratuite de vivres est désormais impérative pour échapper à la famine - ONU	Irin News
15 juillet 2005	La famine au Niger, catastrophe annoncée mais oubliée	Le Monde
25 juillet 2005	La communauté internationale se mobilise en faveur du Niger	Le Monde
26 juillet 2005	Niger: les fonds commencent enfin à affluer	Irin News
27 juillet 2005	Une réponse tardive et inadaptée	L'Humanité
27 juillet 2005	Une famine aux racines endémiques	Libération
30 juillet 2005	La tragédie nigérienne en cinq questions	Le Figaro
30 juillet 2005	L'aide internationale en faveur du Niger s'organise	Le Monde
1er août 2005	Douste-Blazy tambourine sa "diplomatie de l'humanitaire"	Le Figaro
1er août 2005	Au Niger, une crise alimentaire sans précédent frappe des dizaines de milliers d'enfants	Le Monde
1er août 2005	Les choix économiques et politiques ont autant contribué à la catastrophe que les conditions climatiques	Le Monde
6 août 2005	Niger: les leçons d'une "famine" annoncée	Le Monde
6 août 2005	De juteux profits sur les céréales	L'Humanité
10 août 2005	Il n'y a pas de famine au Niger, il n'y aurait que des affamés	Irin News
15 août 2005	Les céréales toujours inaccessibles	Le Républicain
18 août 2005	Niger's harvest last year was not so terrible. Why is the country now so hungry?	The Economist
18 août 2005	People dying from hunger like those in Niger should not have to wait for the TV crews to arrive	The Economist
30 août 2005	Kofi Annan : Famine au Niger: nous sommes tous responsables	Le Monde
12 septembre 2005	Polémique nourrie entre ONU et MSF	Libération
26 septembre 2005	Niger: la famine qui ne dit pas son nom	Libération
29 septembre 2005	Niger: le gouvernement envisage de constituer un stock de sécurité alimentaire et de moderniser l'agriculture	Irin News
29 novembre 2005	Nous condamnons le comportement de certains partenaires qui mettent l'huile sur le feu	Le Sahel
1er décembre 2005	Après la famine. Le gouvernement traîne le PAM dans la boue	Le Républicain

Au cours du mois de juillet : un changement de stratégie s'opère avec le passage aux distributions alimentaires gratuites généralisées dans les zones vulnérables. Cette réorientation semble répondre davantage aux pressions exercées par les acteurs de l'aide humanitaire et les médias qu'à une évolution de diagnostic basé sur des informations nouvelles. Simultanément, la pression des décideurs "non résidents" se renforce. Les directions régionales et les sièges des agences des Nations-Unies et des ONG interviennent davantage et limitent les marges de manœuvre des acteurs locaux qui animent d'ordinaire le Dispositif de prévention et gestion des crises.
Le changement de stratégie est réalisé en premier par le PAM puis suivi rapidement par le Dispositif. Dans ce contexte tendu, le désaccord sur les modalités d'acheminement de vivres et de leur distribution entre le PAM, représentant des donateurs dans le Dispositif, et le Premier Ministre, coordinateur de ce Dispositif, signifie de fait une suspension de l'accord cadre Etat-donateurs, ou tout au moins sa paralysie. On peut penser que dans un contexte différent, hors des pressions et des divergences de stratégies, les contraintes de procédure auraient pu être aisément surmontées.
Cette nouvelle politique d'intervention impulsée, voire imposée, par les acteurs de l'aide humanitaire "non résidents" ne fait, cependant, pas l'unanimité. Un débat contradictoire sur la gravité de la crise qui justifie la généralisation de l'aide gratuite traverse l'ensemble des acteurs au Niger, notamment les bailleurs et les ONG, impliqués dans l'aide au développement étant donné les risques d'effets pervers de l'aide d'urgence.

D'août à octobre : les distributions gratuites s'organisent. Les nécessités de la coordination s'imposent aux acteurs, la Cellule Crise Alimentaire (CCA) et le PAM définissent ensemble le plan de distribution ; le CRC retrouve son rôle, bien que les tensions entre le PAM et le Gouvernement persistent. L'arrivée massive des acteurs de l'action humanitaire, aux logiques marquées par l'urgence et la méfiance à l'égard des structures administratives et politiques, complique la coordination.
Globalement, la distribution gratuite de vivres à grande échelle est un succès opérationnel : près de 62.000 t de céréales sont distribuées en moins de trois mois durant la saison des pluies (70% par le PAM et 30% par le Dispositif). Environ 15 000 tonnes d'aide alimentaire supplémentaire ont été ciblées, essentiellement via la fréquentation des centres nutritionnels par les familles d'enfants malnutris. Les ambitions initiales de ciblage des ménages en difficultés pour les distributions gratuites sont toutefois abandonnées. Par ailleurs, plus de 800 centres de récupération nutritionnelle sont mis en place par une vingtaine d'ONG nationales et internationales. Malgré le nombre et la diversité des intervenants et malgré l'ampleur et la dispersion des moyens, des modalités de coordination sont trouvées.

En novembre, bien que la production de la nouvelle campagne soit très bonne, le constat de l'endettement et de l'affaiblissement des ménages vulnérables est partagé par l'ensemble des acteurs (systèmes d'information, ONGs, services de l'Etat), mais faute de pouvoir être quantifié, il donne lieu à un éventail de pronostics très larges pour 2006, allant d'une situation difficile à une crise alimentaire, jusqu'à une crise plus sévère que la précédente. On peut penser que la proximité de l'ouverture des jeux de la francophonie à Niamey a rendu le débat plus difficile, le gouvernement espérant que la crise puisse être considérée comme jugulée.

3.2. Une crise “révélée” par la médiatisation de la malnutrition

Alors que la région sahélienne n’avait plus connu de crise alimentaire d’intensité majeure depuis deux décennies et que le dispositif global d’information est davantage préparé que par le passé pour alerter, la crise nigérienne va mettre en lumière les lacunes persistantes des systèmes d’information nationaux, régionaux et internationaux. Elle va également rappeler aux intervenants des dispositifs institutionnels que la capacité à communiquer constitue le meilleur moyen de mobiliser l’aide internationale.

Un dispositif national d’information en décalage sur les déterminants de l’insécurité alimentaire

Au démarrage de la campagne agro-pastorale 2004/05, le dispositif d’information du Niger est considéré comme mieux consolidé que dans la plupart des autres pays du CILSS. Il bénéficie de l’appui de l’État et des bailleurs de fonds (essentiellement UE) et les différentes missions sont assurées : suivi de la campagne agricole et des dégâts de déprédateurs, évaluation des récoltes et du fourrage, suivi des prix, suivi de la vulnérabilité.

Cependant, ces outils d’information restent principalement basés sur des aspects biophysiques qui ne suffisent plus aujourd’hui à apprécier de façon satisfaisante la vulnérabilité des ménages. Les indicateurs liés aux disponibilités doivent être relativisés suite à l’évolution de l’environnement économique et socio-démographique et à la meilleure compréhension acquise des déterminants de la sécurité alimentaire. Dans ce contexte, marqué par la précarisation des conditions de vie d’une partie de la population rurale et l’intégration économique avec les pays d’Afrique de l’Ouest, l’analyse nécessite de se focaliser davantage sur l’accessibilité à l’alimentation.

Malgré des efforts indéniables (amélioration des modèles de prévision, ouverture vers les structures en dehors de l’administration et intégration dans les réseaux régionaux), le dispositif national est resté à la traîne pour s’adapter à l’évolution des déterminants de l’insécurité alimentaire. De plus, les méthodologies fonctionnent souvent en mode routinier et le réseau d’information demeure pénalisé par sa dépendance de la filière administrative et la faible coordination avec les autres acteurs.

Encadré 3.3. : Le modèle d’analyse du SAP mis à mal

En quinze ans d’existence, le SAP a modifié à plusieurs reprises sa conception de l’analyse de la vulnérabilité en réajustant son modèle principal (révision de la fiche de vulnérabilité et de son système de pondération). Ces changements visaient à dépasser l’approche fondée sur un bilan céréalier local pour intégrer l’appréciation de la production pastorale et des autres sources de revenus (agricoles et non-agricoles), les capacités d’ajustement des populations, les variations des prix sur les marchés, le diagnostic de l’année précédente et les évolutions de paramètres caractérisant la situation sanitaire et nutritionnelle.

Ces modifications pour être performantes nécessitaient de recueillir et analyser davantage d’informations (utilisation de données désagrégées, constitution de données structurelles, suivi en continu de certaines variables fluctuantes, etc.) gourmandes en ressources matérielles et humaines. Or, le SAP n’a pas changé son mode de collecte des informations dépendant de services techniques pénalisés par de maigres budgets de fonctionnement, une répartition disparate des techniciens sur le terrain, de faibles rémunérations, etc. Bref, si le modèle d’analyse s’est perfectionné, les moyens pour l’alimenter n’ont pas suivi.

Les insuffisances de l’analyse par indice de vulnérabilité sont apparues sur plusieurs points lors de la crise 2004/05. On peut citer parmi les plus patents : la non différenciation géographique et socio-économique au sein des unités d’analyse (les départements); le système de pondération (trop rigide) ne permettant pas de modéliser l’importance réelle de certains facteurs (l’augmentation des prix de l’alimentation, la baisse des cours du bétail, la chute de certains revenus et l’endettement ou la

décapitalisation) ; la faible capacité de prédiction du modèle (en janvier 2005, seuls 8 départements ou communes sur un total de 45 sont considérés comme extrêmement vulnérable) ou encore l'absence de définitions des 4 classes de vulnérabilité.
Comme l'indice de vulnérabilité ne donne qu'une appréciation à l'échelle des départements, il est doublé d'un ciblage en zones vulnérables (infra-département) qui s'opère sur la base de critères simplifiés et à l'intérieur desquelles sont retenus comme population vulnérable les populations des villages atteignant un certain seuil de déficit céréalier.
Ce double cadre d'analyse conduit à des résultats divergents, sources de confusion pour les décideurs. De plus, l'importance qu'ont prise les missions de terrain dans la perception de l'insécurité alimentaire croissante au fil des mois laisse penser que les indicateurs suivis dans le bulletin SAP et les pronostics ne reflétaient pas suffisamment la réalité.

Début 2005, lorsque les signes manifestes de dégradation de la situation alimentaire surviennent, c'est sans doute moins le manque d'information qui a retardé la prévision de la crise et la mise en place d'un plan d'urgence de grande ampleur, que les faiblesses dans l'analyse. Le dispositif n'a pas la capacité à croiser de multiples paramètres et éléments d'appréciation d'une situation alimentaire de façon à formuler des pronostics précoces et le cas échéant à mobiliser des efforts complémentaires d'investigation permettant de confirmer ou infirmer ces hypothèses. En outre, il n'intègre pas suffisamment les dimensions régionales dans l'analyse des conditions de réalisation de la sécurité alimentaire, notamment au regard de l'importance de l'économie du Nigeria pour les ressources des ménages nigériens et des flux régionaux de céréales dans l'approvisionnement des marchés du Niger.
Si le dispositif national d'information n'a pas fonctionné à la hauteur des espérances, les responsabilités en sont toutefois partagées avec ses partenaires techniques ou financiers et certaines faiblesses ne lui sont pas directement imputables. Ses moyens humains et financiers ne correspondent plus aux ambitions de suivre et analyser une insécurité alimentaire devenue multiforme et intriquée avec la pauvreté, alors même que les exigences se sont accrues en termes de ciblage et de réponse par des actions plus complexes. Par ailleurs, les procédures de financement par le budget de l'Etat sont peu adaptées au mode saisonnier des dépenses et aux variations du volume d'activité selon les années. Enfin, les enjeux stratégiques (et médiatiques) de certains intervenants et les enjeux politiques des autorités nationales et locales ont perturbé son action.

Un dispositif international d'un faible secours

Comme dans les autres pays sahéliens, le dispositif du Niger s'insère dans un environnement plus global d'échanges d'information animé par le CILSS au niveau régional et appuyé par la FAO, le PAM et le FEWS. Cette architecture assez complexe permet en principe d'organiser des complémentarités au niveau de la collecte des données, de la production de l'information et de son analyse. Elle doit aussi assurer une certaine pluralité des sources offrant ainsi des opportunités de confrontation de l'information, de croisement des analyses des risques alimentaires, etc.
Ce dispositif international n'a pas permis de compenser les défaillances du dispositif nigérien. Il a, en effet, lui-même connu des lacunes dans la fourniture de données. Le SMIAR n'a pas fourni les informations sur la production agricole régionale des pays côtiers qu'il présentait habituellement à la réunion annuelle du Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel. En outre, il a fallu attendre plusieurs mois pour que des investigations complémentaires sur la situation du Niger soient lancées (enquête CFSVA du SENAC/PAM dont les résultats seront diffusés à partir d'août 2005) et que des éclairages soient apportés sur les effets de la situation régionale (évaluation de la situation alimentaire et des marchés du nord du Nigeria par le CILSS et FEWS NET à la fin août).

Davantage que le manque momentané de réactivité du dispositif international, il faut se demander si les systèmes d'information internationaux ne connaissent pas les mêmes difficultés que les dispositifs pays à modifier leur approche de l'analyse de la sécurité alimentaire qui est fondée sur les bilans céréaliers ou alimentaires et qui sous-estime les dynamiques socio-économiques régionales. Les dispositifs d'information privilégient l'espace national et, lorsqu'ils s'intéressent au régional, ils privilégient l'espace sahélien au détriment d'une approche fondée sur la réalité du fonctionnement des économies et des échanges de produits agricoles et alimentaires dans la région ouest-africaine.
De plus, les concurrences institutionnelles, la multiplicité des méthodologies (révélant des différences de cadre d'analyse de l'insécurité alimentaire ou des stratégies de «défense de territoires»), les pesanteurs et la faiblesse des moyens, limitent grandement l'efficacité globale du dispositif d'information et d'alerte aux niveaux régional et national[61].

Le déficit d'information sur la malnutrition et la médiatisation de la crise nutritionnelle

En 2005, la crise s'est largement cristallisée au niveau national comme au niveau international autour des aspects nutritionnels et en particulier autour de la malnutrition aiguë des enfants de moins de 5 ans. Plusieurs facteurs y ont contribué : résultats[62] de l'enquête PAM-HKI réalisée en janvier 2005 dans les régions de Maradi et Zinder, augmentation inhabituelle à cette période de l'année des admissions de cas de malnutritions sévères dans le programme de nutrition de MSF à Maradi, puis confirmation de niveaux critiques de malnutrition aiguë par diverses enquêtes ponctuelles d'Epicentre-MSF, et enfin augmentation d'allure épidémique des admissions de cas de malnutritions dans les centres de récupération nutritionnelle de nombreuses ONG au fur et à mesure que s'ouvraient ces centres sur tout le territoire national.
L'absence de suivi nutritionnel régulier, sur une base annuelle et aussi saisonnière dans un pays où les variations saisonnières sont fortes même en année ordinaire, a rendu difficile voire impossible tout diagnostic sur le caractère exceptionnel ou pas de la situation nutritionnelle (voir encadré ci-dessous). Dès lors, les exagérations, les contre vérités, comme les retards, tant dénoncés, dans la mise en place de l'aide apparaissent rétrospectivement inévitables.
Pire, beaucoup d'acteurs se sont étonnés de la différence (pour ne pas dire l'absence de correspondance) entre les informations fournies par le SAP et la réalité de la situation nutritionnelle révélée par les diverses enquêtes réalisées par les ONG d'urgence. Ainsi s'expliquent les remises en cause de la pertinence des informations fournies, les débats sur l'existence même de la crise (voir encadré ci-dessous), les polémiques sur la nature et le ciblage de l'aide à apporter, et in fine les interrogations sur la légitimité du système.

61) PAM/OEDE, 2006a.
62) Les résultats de l'enquête sont présentés lors d'une conférence le 20 avril à Niamey et font l'objet d'un communiqué de presse afin d'en amplifier la portée.

Encadré 3.4. : Une polémique sur l'ampleur de la crise

Avait-on affaire à une crise alimentaire plus sévère qu'en 2001, beaucoup plus sévère ? Certains media ont même parlé de famine. Quelle était réellement l'ampleur de la crise ? L'enjeu du débat était très important puisque le diagnostic conditionnait la décision de réorientation des actions vers l'aide d'urgence.

Le débat a connu plusieurs temps forts : pendant "la montée" de la crise, en lien avec le débat sur la nécessité de passer aux distributions gratuites et après, quand elles ont été décidées. Le débat a été entretenu par le fait que la crise n'a pas eu de visibilité dans les villes hormis la hausse des prix (il n'y a pas eu d'afflux de réfugiés) et par les images données des enfants émaciés dans les CRENIS de Maradi.

Deux éléments ont amplifié le débat en même temps qu'ils le rendaient difficile : la révélation de la crise nutritionnelle et la médiatisation qui s'en est suivie par les acteurs de l'aide humanitaire (MSF) puis par la presse, la radio et la télévision.

Les positions étaient partagées schématiquement entre deux points de vue qui mobilisent des références différentes :

- les acteurs de l'aide humanitaires estimant que les taux de malnutrition aigus observés attestaient de la gravité de la crise et justifiaient (à eux seuls) l'impératif d'une aide d'urgence gratuite ;
- les acteurs de la prévention et du développement, qui jugeaient de la progression de la crise à travers les informations moins alarmistes du Dispositif, qui étaient perturbés par la situation et les critiques, mais manquaient de repères sur les aspects nutritionnels.

Dans ce débat, MSF a attaqué frontalement le gouvernement, les donateurs et le Dispositif, fin juin[63]. Le secrétaire exécutif du CILSS en mission au Niger (20-25 juillet) a dénoncé l'exagération de la gravité de la crise du Niger par les médias, les agences internationales et les ONG. Et le Président de la République a déclaré le 9 août qu'il n'y avait pas de famine au Niger mais une crise alimentaire grave.

L'utilisation de données nutritionnelles pour le plaidoyer et pour l'alerte, dans une telle situation, est une première au Niger. En effet, lors des crises alimentaires précédentes on ne disposait pas de chiffres de malnutrition aiguë aussi récents, ni de chiffres d'admissions dans les centres de récupération nutritionnelle (programme ouvert seulement depuis 2001) ; de plus, le système national d'information sanitaire (SNIS) ne fournit pas d'information nutritionnelle utilisable d'un point de vue épidémiologique[64].

Comment expliquer cette absence du Dispositif sur la question de la malnutrition ?

Alors que le Dispositif avait largement pris sa part dans la requête d'aide alimentaire adressée au PAM dès novembre 2004 puis dans l'appel éclair lancé par le représentant résident de l'ONU en mai 2005, il s'est trouvé très rapidement en décalage par rapport à cette situation inédite, et notamment lorsque la situation a été largement médiatisée par les ONG, MSF en tête, puis par le PAM. Le fait que la prévention de l'aggravation des malnutritions ne soit pas prise en compte dans les objectifs du Dispositif en cas de crise explique en grande partie ce décalage. Il semble que même au plus fort de la crise et de sa médiatisation, la question des malnutritions, pourtant sur le devant de la scène, a été peu débattue au sein du Dispositif.

On ne peut pas formellement reprocher au Dispositif de ne pas avoir prévu et traité des aspects qui n'étaient pas explicitement dans son mandat, à savoir la prévention de la montée des malnutritions. Mais, un dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires peut-il ignorer la question des malnutritions dans une des régions du monde qui présente les taux les plus élevés de malnutrition aiguë et chronique et dont la tendance est au mieux stable et plutôt à la dégradation ces dernières années ?

63) MSF dénonce la lenteur des secours et appelle à la distribution de nourriture et à l'accès aux soins gratuits dans un dossier intitulé "Niger : Payer ou mourir"

64) Du fait qu'une grande partie de la population n'a pas accès aux soins de santé pour des raisons financières et/ou d'éloignement, mais aussi du fait qu'il n'y a pas de mesure de l'état nutritionnel des enfants dans les CSI et pas de reconnaissance des malnutritions.

Encadré 3.5. : La méconnaissance des déterminants de la malnutrition

A l'évidence le dispositif du Niger – comme celui des autres pays du Sahel - a été conçu, et a fonctionné trop exclusivement, sur un mode de pensée liant implicitement et de manière quasi homothétique, bonnes disponibilités alimentaires et bonne nutrition. Cette approche "disponibilités alimentaires" n'intégrant pas ou peu l'accès à l'alimentation et la nutrition a constitué une partie du problème dans le déroulement de la crise du Niger. Ironiquement on assiste aujourd'hui à un renversement du discours, un argument souvent entendu au cours de la mission pour expliquer la situation de 2005, étant que crise nutritionnelle et crise alimentaire sont deux phénomènes séparés qui n'ont rien à voir. Si elles ne peuvent à l'évidence être totalement confondues, la crise alimentaire, entendue comme un manque de nourriture au niveau des ménages, est à l'évidence une des grandes causes sous-jacentes des malnutritions. En revanche, un des problèmes est le manque de connaissance sur les liens et l'impact de la sécurité alimentaire et de ses variations sur la situation nutritionnelle. Le risque est donc grand aujourd'hui de passer d'un extrême à l'autre et de considérer que les malnutritions des enfants au Niger ne sont dues qu'à des déterminants non alimentaires[65] (accès au système de santé très insuffisant pour des raisons d'éloignement comme de coût des soins, naissances très rapprochées, pratiques de soins inadéquates, manque d'alphabétisation, pauvreté et notamment manque de ressources pour les femmes, manque d'eau potable et d'assainissement, etc..).

Mais par ailleurs, ces déterminants ont souvent été qualifiés de "facteurs socioculturels et structurels", de facteurs enchâssés dans la société, supposés intangibles et du coup presque normaux, ce qui ouvre la voie, au pire, à l'acceptation du statu quo et à la justification de l'inaction et, au mieux, à la mise en oeuvre d'actions exclusivement médicales et donc purement curatives. Celles-ci ne changeraient rien, en termes de population, à la situation nutritionnelle grave et souvent critique décrite précédemment, même si ces actions sont en elles mêmes absolument indispensables.

Le risque est donc également grand, une fois la crise alimentaire considérée comme passée, de continuer à accepter des taux de malnutrition totalement inacceptables.

Source : Delpeuch F., 2006.

Les alertes lancées par les ONGs[66] et la sensibilisation des opinions publiques occidentales

Les ONGs ont gagné une place que l'on n'avait plus vu depuis 20 ans dans la gestion d'une crise alimentaire au Niger et, même au-delà, au Sahel. La présence sur place avant la montée de la crise de plusieurs grandes ONG engagées dans de nombreux pays dans des situations d'urgence (ACF, Care, CRS, MSF[67]), a facilité leur insertion dans la gestion de la crise, en même temps qu'elle a facilité l'arrivée des nombreux acteurs de l'aide d'urgence à partir du mois de juillet.

Comme on l'a vu plus haut, MSF a joué un rôle prépondérant dans la révélation de la crise nutritionnelle, rôle amplifié par sa capacité à communiquer et à sensibiliser les opinions publiques occidentales. A partir d'avril 2005, des communiqués de presse vont être diffusés, des dossiers régulièrement actualisés sur leur site Web et des interviews données sur différentes radios. Ces alertes vont ensuite être relayées par d'autres ONGs (Caritas Niger/Secours catholique, ACF, etc.) à partir de la fin avril et reprises, dans un premier temps, dans la presse et les radios internationales puis par les télévisions[68]. Cette pression médiatique va contribuer à sensibiliser l'opinion mondiale sur l'urgence à intervenir et ainsi pousser les donateurs à réagir.

65) Alors que d'un autre côté le plan de développement sanitaire n'avait pas, l'an dernier, de volet nutrition en 2004.
66) Le terme est utilisé principalement pour désigner les organisations associatives (non étatiques) internationales et nationales mais certaines équipes de projets/programmes de développement et associations socio-professionnelles se sont mobilisées également dans la gestion de la crise.
67) Voir l'encadré sur les interventions de MSF au Niger en 3.4.
68) Le 19 juillet, la BBC diffuse des images « rassemblées par le PAM », particulièrement poignantes d'enfants mourants souffrant de malnutrition aiguë. Le même jour, Jan Egeland, coordinateur des secours d'urgence des Nations Unies, lance un appel à l'aide internationale à hauteur de 30 millions de $ pour faire face à la crise au Niger.

Des alertes ont également été lancées en dehors du champ médiatique. Certaines ONGs (nationales et internationales) avaient pressenti le risque d'aggravation de la situation alimentaire dès la fin 2004 et alerté directement leurs sièges ou leurs donateurs habituels bien avant l'explosion médiatique[69].

3.3. Un mécanisme de concertation fragilisé

La coordination est une fonction indispensable dans les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires étant donné le grand nombre d'intervenants d'horizons différents et la nécessité d'apporter une aide en temps voulu. La réussite des acteurs de la politique de prévention et atténuation des crises au Niger est d'être parvenu, après de nombreuses difficultés, à mettre en place un mécanisme de concertation et de coordination formalisé dans un accord cadre Gouvernement – donateurs qui repose sur une mutualisation des ressources. Avec une large représentation des donateurs dans la CMC[70], la présence d'un "noyau dur" au sein du CRC[71]et l'efficacité de la petite équipe de la CCA[72], la composante "coordination" était considérée comme le point fort du Dispositif.
La crise va révéler à la fois la fragilité de cette composante du Dispositif et la capacité des acteurs à trouver, dans la phase d'urgence, des mécanismes de coordination en dehors de ce cadre formalisé.

Un manque d'engagement des membres du Dispositif dans l'action collective

Plusieurs éléments vont contribuer à affaiblir la cohésion entre l'Etat et les donateurs :
- *L'engagement inégal des partenaires.* L'engagement financier des donateurs repose essentiellement sur l'U.E. et la France, les autres membres contribuent peu aux outils du Dispositif. Durant la période de développement de la crise, de janvier à juillet, seuls l'U.E., la France et le PAM ont participé régulièrement aux réunions du CRC. Le manque d'engagement des donateurs signataires de l'accord cadre a été amplifié avec le passage à l'urgence (voir encadré ci-dessous).
- *Les divergences "internes" d'appréciation de la situation.* La crise a montré les limites du "noyau dur" du CRC, notamment à travers les dissensions entre le PAM et ses partenaires (U.E., France et gouvernement du Niger) sur le passage aux distributions gratuites généralisées. Le CRC a été ébranlé sous la pression extérieure des acteurs de l'aide humanitaire, les relations de confiance en son sein n'étant pas suffisamment fortes pour résister à cette pression. La crise a mis aussi en évidence le décalage dans l'appréciation de la situation entre les sièges des agences et les représentations locales. Ainsi, lorsque la crise s'accentue et que la décision passe du niveau des délégations au niveau des sièges des donateurs, les logiques propres à chaque institution prennent le dessus sur les besoins de coordination. Les dissonances au niveau de l'Etat nigérien sur la gravité de la crise (le Premier Ministre relayant l'appel à l'aide internationale et le Président critiquant les propos alarmistes des ONG et des médias) ont également contribué à affaiblir le Dispositif vis-à-vis de l'extérieur.
- *Le contournement du Dispositif.* Des décisions d'importance primordiale ont été prises en dehors du CRC pendant la période critique du déroulement de la crise. Et, suite au désaccord entre le PAM et le Premier Ministre (23 juillet), l'accord cadre a été un moment mis entre parenthèses.

69) Par exemple, CARE et le Programme d'Initiative pour la Sécurité Alimentaire au Niger ont procédé entre octobre et novembre 2004 à une distribution de 506 tonnes de blé dans les zones de Doutchi, Illela, Tanout et Agadez. La coopération suisse a quant à elle renforcé (env. 500 millions de FCFA) son programme d'appui aux organisations paysannes à Tillabéry et Maradi dès le mois de mars.
70) Commission Mixte de Concertation Etat - Donateurs
71) Comité Restreint de Concertation
72) Cellule Crises Alimentaires assurant le secrétariat exécutif

Encadré 3.6. : Le passage à l'urgence : basculement du centre de gravité

Fin juillet, le Dispositif dans son ensemble, mais avant tout la CCA, n'est plus l'acteur central (même s'il devrait toujours l'être dans l'esprit de l'accord cadre). Il perd de son influence de plusieurs façons :
- "mécaniquement" puisque pour la plupart des donateurs, les procédures de l'aide d'urgence obligent à distribuer par le canal du PAM ou des ONG. Plusieurs donateurs signataires de l'accord cadre vont ainsi faire transiter leur aide par le canal du PAM et les aides supplémentaires d'urgence de l'UE mobilisées par ECHO seront distribuées de même par les ONG et le PAM ;
- relativement aux moyens financiers et techniques d'un tout autre ordre de grandeur mobilisés par le système des Nations-Unies et aussi par les grandes ONG de l'urgence (voir section 3.4.) ;
- et suite à l'arrivée des nouveaux acteurs de l'urgence, qui, au nom de l'efficacité de l'aide ou par parti pris, ne se tournent pas vers la collaboration avec les structures de l'administration.

La création fin juin du Comité ad hoc national et du Comité de suivi et de gestion de la crise alimentaire traduit un certain déplacement du centre de gravité de la gestion de la crise.

Ces tensions entre partenaires ont du reste persisté après la période critique comme en témoigne le discours du Premier Ministre en ouverture de la "Revue après action" organisée par le PAM le 30 novembre et le 1er décembre 2005. Le climat est loin d'être à l'apaisement : le Premier Ministre dénonce[73] de manière virulente le contournement du Dispositif par les partenaires signataires de l'Accord Cadre et affirme que le Dispositif doit être désormais le cadre unique de référence pour tous les acteurs.

Un manque d'anticipation et de communication

Entre février et mai, période charnière où le basculement vers la gestion par l'urgence de la crise pouvait encore être évité (les signes annonciateurs s'accumulaient, mais la pression médiatique et politique n'était pas encore forte), les instances du Dispositif ont manqué de réactivité face à la situation, en premier lieu au niveau de la commande de céréales sur le marché international (face aux difficultés de l'approvisionnement local et régional), mais aussi au niveau d'investigations complémentaires et de la prise en compte des conséquences de la révélation du degré de prévalence de malnutrition aiguë. Ce manque d'anticipation tient à l'insuffisante capacité d'analyse du Dispositif, aux lourdeurs de procédures des donateurs et aux difficultés de coordination entre les structures.

La communication du Dispositif est organisée en fonction du schéma classique d'une alerte donnée en début de campagne à travers les réseaux spécialisés. Dans la situation inédite de 2005, le Dispositif n'a pas su communiquer, tant auprès des médias sur l'évolution de la crise, qu'auprès des nouveaux arrivants de l'aide humanitaire sur son rôle dans la gestion de la crise.

73) "... le plus inacceptable, reste cette fâcheuse tendance à déresponsabiliser l'Etat et ses démembrements, par certains donateurs, heureusement pas tous, qui pensent qu'ils doivent faire davantage confiance aux ONG et aux Institutions Caritatives Internationales, plutôt qu'au Gouvernement, pour sauver des vies Nigériennes. Ou pire, décident unilatéralement, en lieu et place des Responsables Nigériens, de la qualité de la Campagne agricole. Cela est une négation, à nos yeux, de la crédibilité de notre système démocratique et de la Souveraineté même de notre pays. Les Autorités régulièrement élues par le Peuple Nigérien, ne sauraient dorénavant, tolérer de la part de quiconque, de décider à leur place, du sort du Niger et des Nigériens... Comment peut-on, décemment, mettre un Gouvernement et un Peuple tout entier, sous la tutelle d'Organismes non Etatiques." (Extrait du discours du Premier Ministre en ouverture de la Revue après action du PAM, le 30 novembre)

Les faiblesses institutionnelles du Dispositif

La structure actuelle du Dispositif (héritage d'une histoire qui a commencé avec la création du SAP en 1989) est le résultat de compromis successifs pour son amélioration, sans que la structure institutionnelle d'ensemble n'ait été revue. Elle est marquée par des conflits d'attribution, notamment entre la CCA, le SAP et l'OPVN, et un manque de hiérarchie fonctionnelle qui réduisent l'efficacité du Dispositif. La CCA n'est ainsi pas en mesure de jouer son rôle central de coordination. De plus elle s'est progressivement écartée de sa fonction initiale d'aide à la décision du CRC : durant la crise elle s'est trouvée débordée en assurant l'organisation d'une grande partie des opérations liées à la mise en oeuvre des actions au détriment de sa fonction principale.
Les effets négatifs des insuffisances institutionnelles ont été limités durant la crise par un effort de coordination des responsables du Dispositif. Mais la crise a souligné la fragilité de la construction sur laquelle repose la politique de prévention et gestion des crises alimentaires au Niger.

La création de divers mécanismes de coordination en dehors du Dispositif

Le fait que la société civile ne soit pas représentée dans l'accord cadre a constitué un handicap dans la gestion de la crise par le Dispositif. En juin, l'urgent besoin de gérer les afflux d'aide provenant d'autres canaux (solidarité nationale et aides internationales de pays non signataires de l'accord cadre) et la nécessité d'assurer une coordination avec les acteurs non membres du Dispositif vont pousser le Gouvernement nigérien à mettre en place un Comité ad hoc[74] et un Comité de suivi et de gestion de la crise.
Au sein de ces structures créées hors du cadre institutionnalisé, les ONGs ont pu influer sur la stratégie d'intervention en encourageant le passage aux distributions gratuites, en revendiquant la gratuité des soins pour les enfants en-dessous de 5 ans[75] et en pesant sur l'organisation des aides (ciblage des bénéficiaires et modes opératoires). En région, leur participation, ainsi que celle des représentants de partis politiques et de la Coalition "équité-qualité contre la vie chère", aux Comités sous-régionaux du Dispositif chargés de superviser les distributions a constitué un facteur d'apaisement et de transparence, essentiel dans ce type d'opération.
Face à la montée de forces centrifuges au sein du Dispositif et au basculement de l'aide acheminée principalement par le PAM et les ONGs d'urgence, le Gouvernement a pu grâce à ces Comités maintenir un certain niveau de concertation avec les divers opérateurs.
Toutefois, la logique de l'assistance humanitaire va pousser les Nations-Unies à créer d'autres cadres de coordination en dehors de l'Administration. La volonté de l'Office des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) de s'impliquer dans la gestion des aides d'urgence , la mise en place d'une unité de traitement et de diffusion de l'information (CIH) et la création de groupes sectoriels sur des thèmes spécifiques ("eau, assainissement et hygiène" et "nutrition" coordonné par l'Unicef, "interventions d'urgence[76] et réhabilitation agro-pastorales" par la FAO, "santé" par l'OMS), vont conforter ce processus de "dépossession" du Dispositif et de cloisonnement entre les logiques d'urgence et de développement. Le CIH va par exemple disposer de moyens importants pour centraliser l'information sur le suivi de la situation alimentaire et des actions d'urgence. Mais, au-delà de l'échange d'information, il n'engage pas de collaboration immédiate avec les structures spécialisées du Dispositif, dont la CC/SAP, chargée de la coordination de l'information sur la sécurité alimentaire. Ce n'est qu'une fois le pic de la crise passé et le départ annoncé du CIH qu'un transfert sera évoqué.

74) Le Comité ad-hoc a assuré la supervision et la gestion des aides reçues au titre de la solidarité nationale (ouverture d'un compte dédié), essentiellement par des nigériens à titre personnel (Nigériens de l'intérieur et de l'extérieur) et des entreprises. Il a aussi assuré les mêmes fonctions pour le compte de l'État, avec toutes les aides collectées au niveau des institutions régionales (CEDEAO, UEMOA, BOAD principalement) et des pays donateurs (ou États fédérés dans le cas du Nigeria), notamment les pays arabes.
75) voir le dossier "Payer ou mourir" de MSF (2005d)
76) Un Coordonnateur résident au Niger est désigné en août et des chargés des affaires humanitaires sont déployés dans les régions.

3.4. Un programme d'action insuffisant qui entraîne une mobilisation internationale sous l'égide des Nations-Unies et des ONGs

La réponse à la crise alimentaire 2004-05 du Niger comporte deux spécificités majeures :

• D'une part la réponse s'est développée selon deux périodes bien distinctes, avec dans un premier temps une stratégie d'atténuation mise en oeuvre par le Dispositif avec la mobilisation des instruments correspondants (*Cf.* ci-dessous); puis dans un deuxième temps, une intervention d'urgence axée sur la prise en charge massive de la malnutrition des enfants et la mise en place d'une importante opération d'aide alimentaire conduite, en saison des pluies et avec succès, dans des délais très courts.

• D'autre part la réponse s'est articulée autour des deux facettes de la crise : la crise nutritionnelle qui frappe massivement les enfants de moins de 5 ans et la crise alimentaire qui frappe plus du tiers des ménages.

La nature et le déroulement inhabituels de la crise 2004/2005 vont ainsi mettre en évidence les difficultés d'organisation de la réponse apportée par le Dispositif et les limites opérationnelles de certains de ses outils comparées à l'efficacité de l'assistance humanitaire. La section est introduite par le bilan du total des aides reçues durant la crise 2004/05.

Manque d'anticipation, ciblage incomplet et procédures trop lentes du programme initié par le Dispositif et le PAM.

La réponse à la crise peut être analysée en distinguant deux grandes périodes. La première période est enclenchée dès les récoltes 2004 et se traduit au niveau du Dispositif par la préparation du plan d'urgence (voir encadré).

Les deux principales entités – le PAM et le Dispositif (auquel le PAM contribue) qui s'impliquent dans la mise en œuvre opérationnelle de la réponse à la crise vont rencontrer d'énormes difficultés pour engager les actions à la hauteur de la programmation. Au moment de l'élaboration du plan, le stock physique de sécurité ne comprend que 23 000 tonnes de céréales (au lieu des 50 000 tonnes prévues) et l'équivalent financier de 20 000 tonnes (60 000 tonnes prévu). Obligées de se tourner vers le marché, les deux entités vont se heurter à des difficultés considérables d'approvisionnement en céréales. Alors qu'elles privilégient les marchés régionaux pour des raisons qui tiennent selon elles aux délais d'acheminement et au choix de valoriser prioritairement les disponibilités céréalières de la région, les semaines puis les mois vont passer sans que les céréales indispensables à la réalisation du plan d'urgence ne parviennent au Niger.

Encadré 3.7. : Un plan d'urgence préparé pour gérer une crise moyenne

Le plan est organisé autour d'une stratégie de prévention de la crise qui s'articule autour de deux instruments majeurs, mobilisés traditionnellement par le Dispositif pour endiguer les crises alimentaires :

• Les mesures d'atténuation de la crise (le PAC) qui comprennent les dotations aux banques de céréales, les chantiers HIMO avec food ou cash for work, les banques d'aliments du bétail ;

• Les opérations de ventes de céréales à prix modéré, dans les zones à risque destinées à améliorer l'accès aux céréales pour les ménages à risque (auto-ciblage recherché au travers de la vente au détail).

Les besoins totaux, objet de la requête du Gouvernement, portent sur un tonnage de 78 000 tonnes de céréales.

Dans le même temps, le PAM, en tant que partie prenante du Dispositif conçoit une première opération d'urgence (EMOP), destinée à mobiliser des ressources pour contribuer à la réalisation du plan d'urgence. Avec 6 562 tonnes de céréales, il prévoit de soutenir la dotation en nature de nouvelles banques de céréales et le soutien au volet ***food*** et ***cash for work***.

Par conséquent, les mesures d'atténuation ne seront mises en œuvre que très partiellement. Pour cette raison, la principale opération de prévention de la crise, qui devait mobiliser 67 000 tonnes de céréales commercialisées auprès des ménages vulnérables à prix subventionné n'a pu être menée au rythme prévu. Seulement la moitié des quantités prévues a été allouée. Appréciées par les populations, ces ventes subventionnées (60% du coût des vivres rendues aux destinataires) n'auront :
- qu'un impact très réduit sur les ménages bénéficiaires en raison des trop faibles quantités accessibles. De plus le différentiel de prix est trop élevé pour que le phénomène d'auto-ciblage puisse effectivement fonctionner : tous les ménages ont intérêt à "faire la file") ;
- aucun impact sensible sur les prix de marché et donc sur l'accessibilité aux céréales de l'ensemble des ménages.

Les autres actions d'atténuation sont mises en œuvre tardivement en raison des délais de contractualisation avec les opérateurs et du manque de céréales. Ce décalage s'est manifesté au niveau du manque de réponses ciblées sur les éleveurs (populations "flottantes"), alors que le déficit fourrager est considéré comme le facteur de risque le plus important dans le diagnostic. Il s'agit d'une des carences majeures de la réponse à la crise.

Engagé dans la mise en place des stocks initiaux des banques de céréales, le PAM n'est pas en mesure d'honorer cet engagement. En premier lieu, les céréales commandées au Nigeria n'arrivent pas. Plus généralement, les délais inhérents au montage de ces actions d'atténuation en partenariat avec les ONG et les Comités sous régionaux de prévention et gestion des crises (opérateurs pour le Dispositif) sont difficiles à réduire. Si le double objectif "court et long terme" de ces actions peut être visé en cas de crise modérée, il apparaît hors de portée en cas de crise majeure.

Une assistance d'urgence mobilisant de nombreux financements et opérateurs

La montée en puissance de la crise nutritionnelle au cours du premier semestre 2005 associée à l'impuissance du Dispositif et du PAM à prévenir le développement de la crise vont provoquer un débat très vif entre l'Etat et la société civile, entre le Dispositif et les ONG, et finalement entre le PAM, les ONG et le Gouvernement. La crise entre dès lors dans une nouvelle phase. Après la lenteur de réaction et une certaine sous-estimation des besoins, on inaugure une phase où l'urgence relayée amplement par les médias dicte une réponse de type humanitaire fondée sur les distributions gratuites et généralisées de vivres.

Ces distributions sanctionnent deux échecs cumulés : le sous-calibrage du plan d'urgence du dispositif d'une part, la sous-réalisation de ce plan sous-calibré d'autre part. Dès lors, le PAM va jouer un rôle central dans la mobilisation des aides. Il revoit à plusieurs reprises le contenu de l'EMOP[77] et obtient du Siège les avances financières[78] permettant de traiter la crise comme une crise humanitaire majeure.

Alors que le Gouvernement et le PAM n'ont pas réussi jusqu'à juin à mobiliser les donateurs pour obtenir les ressources financières et les céréales nécessaires au plan d'atténuation de la crise, cette deuxième période va inaugurer l'arrivée au Niger de multiples acteurs de l'aide (agences des Nations Unies et ONG internationales), d'importantes ressources financières (essentiellement au travers du PAM, de l'UNICEF et des ONG) et des ressources humaines. A titre d'exemple, le PAM va recueillir plus de 35 millions[79] $ et engager 120 cadres dont 30 internationaux pour gérer l'opération d'aide alimentaire. L'ensemble des sections de MSF (voir encadré) vont mobiliser 20 millions d'euros sur fonds propres (provenant essentiellement de la ré-affectation des dons pour les victimes du Tsunami) et recruter près de 1600 employés et 140 expatriés pour gérer l'urgence nutritionnelle. 21 ONG internationales et 9 ONG nationales vont se mobiliser avec des moyens très importants, essentiellement dans la prise en charge de la crise nutritionnelle.

77) Alors que la première EMOP approuvée le 17 février porte sur un montant de 2,5 millions de dollars et 6562 tonnes de céréales, les révisions successives vont régulièrement ré-évaluer les besoins. L'EMOP révisée (RB7) du 3 août 2005 va passer à l'objectif "sauver des vies", porter sur un montant total de 57,6 millions de dollars et concerner 2,5 millions de personnes principalement au travers des distributions générales (PAM/OEDE, 2006a).
78) Les avances sont octroyées par le Compte d'intervention immédiate (CII) en attendant les engagements des donateurs.
79) Sommes annoncées par les contributeurs externes jusqu'en novembre 2005.

Encadré 3.8. : MSF, de l'usage des situations d'urgence

MSF est en terrain connu au Niger. En 2001, MSF décide de s'installer non pas en tant qu'urgentiste mais dans la durée sur la question de la malnutrition, avec comme objectif de développer un savoir-faire (protocole de prise en charge). A défaut de suivi par le système de santé nigérien, ses centres de nutrition de *Maradi* sont les premiers témoins en 2005 d'une augmentation anormale de la prise en charge d'enfants et sonnent l'alerte en avril. Cette situation spécifique pour MSF qui n'est pas sans ignorer les dimensions structurelles de la malnutrition va déboucher sur un engagement sans précédent pour l'organisation (une des opérations les plus importantes contre la malnutrition de l'histoire de MSF, en grande partie sur fonds propres).

L'engagement de l'organisation se révèle aussi rapidement par sa capacité à bousculer les modèles préétablis de gestion sahélienne des crises par la mise en place d'une logistique peu commune, par l'utilisation à grande échelle du ***plumpy nut***[80] dans le traitement thérapeutique et par son aptitude à communiquer à travers les médias et avec les donateurs. Cette stratégie s'avèrera payante sur plusieurs points : taux de mortalité des enfants malnutris extrêmement faibles dans les centres, réorientation de la stratégie d'aide avec le passage aux distributions alimentaires gratuites (y compris dans les zones agricoles), intervention massive d'ONGs et des agences de l'ONU dans le champ de la récupération nutritionnelle, changement de cap de la politique sanitaire avec la gratuité des soins décrétée en 2006.

Au-delà de l'alerte et de sa capacité à réagir à la malnutrition galopante de 2005, MSF sera amené à réfléchir à une stratégie d'intervention à plus long terme contre ce fléau qui ne peut s'envisager sans traiter ses causes profondes, sans une coordination avec l'action publique et qu'en promouvant des mesures dont les coûts sont compatibles avec une action de longue durée.

Une distribution généralisée à l'impact alimentaire manifeste

En très peu de temps, le Dispositif et le PAM vont se mettre d'accord sur un plan de distribution des vivres qui doit concerner 2,5 millions de personnes sur le territoire. Ce plan associe aussi les distributions effectuées par Plan Niger et CRS. Préparé en un temps réduit, seul un ciblage géographique est effectué. Ces aides ont permis de contenir la crise et de soulager la soudure dans les villages ciblés, en l'absence d'autres mesures d'envergure visant à atténuer la crise. Ce sont les seules distributions qui ont porté sur un volume significatif au niveau des ménages : 80 kg de céréales par famille (13,5 kg par bénéficiaire), soit 20 jours de consommation[81] (pour les distributions du Dispositif). Mais, distribuées de fin juillet à début octobre, ces aides gratuites sont arrivées trop tard pour permettre aux populations vulnérables d'économiser leurs stratégies de survie, notamment celles qui affectent le capital de production et amplifient la vulnérabilité ultérieure (exode avant le 2ème sarclage, vente ou mise en gage des terres, ventes des biens personnels, etc.).

Le débat sur la pertinence du calibrage global de l'aide alimentaire gratuite reste encore ouvert, plusieurs acteurs estimant qu'à la sous-évaluation de la crise et des besoins qui a marqué la période Novembre 2004 – juin 2005, a succédé une période marquée par l'excès inverse d'une certaine sur-estimation de la crise et des besoins.

Sur le plan de l'organisation de la distribution gratuite, il est reconnu que, même si les comités sous-régionaux n'ont pas toujours correctement joué leur rôle (absence de formation, lenteur, problème de compréhension des missions…), l'opération de distribution a été bien conduite et il y a eu peu de détournement de vivres.

80) Aliment thérapeutique et prophylactique prêt à l'emploi, mis au point spécifiquement pour les besoins nutritionnels des enfants en bas âge
81) Selon la norme pondérée du CILSS de 242 kg par personne et par an. .

Une opération de récupération nutritionnelle à grande échelle

De juillet à décembre l'ouverture croissante de centres nutritionnels – CRENI, CRENAM et CRENAS, soit plus de 800 au total – va permettre la prise en charge de plus de 250 000 enfants. Des opérations complémentaires de *Blanket feeding*[82] vont concerner 76 367 enfants. Selon les données de l'UNICEF et de MSF, on estime que pour l'ensemble de l'année 335 808 enfants ont été pris en charge dans les centres nutritionnels et 76 029 autres ont bénéficié des opérations de *Blanket feeding*.

Sur le plan de la réponse à la crise nutritionnelle, le Dispositif est apparu dépourvu en l'absence d'outils spécifiques et de capacité dans ce domaine. Il est cependant venu en appui à des Centres de santé intégrés, mais sa contribution globale à la prise en charge des enfants malnutris est demeurée faible, alors que se déployait le dispositif humanitaire avec plus de 20 ONG internationales, l'UNICEF et le PAM.

Sans le concours des ONGs, la distribution généralisée et la prise en charge de centres nutritionnels n'auraient pas connu de succès opérationnel. La disponibilité d'un nombre élevé de partenaires d'exécution internationaux et nationaux, ayant une certaine expérience des activités d'urgence[83] a permis d'atteindre ce résultat.

Récapitulatif des aides allouées durant la crise

La médiatisation de la crise alimentaire a conduit à une très forte mobilisation de la solidarité nationale, régionale et internationale. Sur l'ensemble de la période 2004/05, plus de 120 000 tonnes de vivres ont été apportées par les principaux acteurs de l'aide : le Dispositif (60 000 T), le PAM (54 000 T) et le Comité ad-hoc (8 500 T). Les aides mobilisées par les ONGs ont été estimées à 15 000[84] tonnes en incluant les aides programmes monétisées d'associations telles que Care, Africare, CRS, etc. Les aides directement allouées à des communes, des villages, des départements, notamment les aides des États du Nord du Nigeria et les pays arabes ont été très difficiles à répertorier de façon exhaustive en raison de nombreuses opérations de petite envergure, de la très grande diversité de produits, etc.

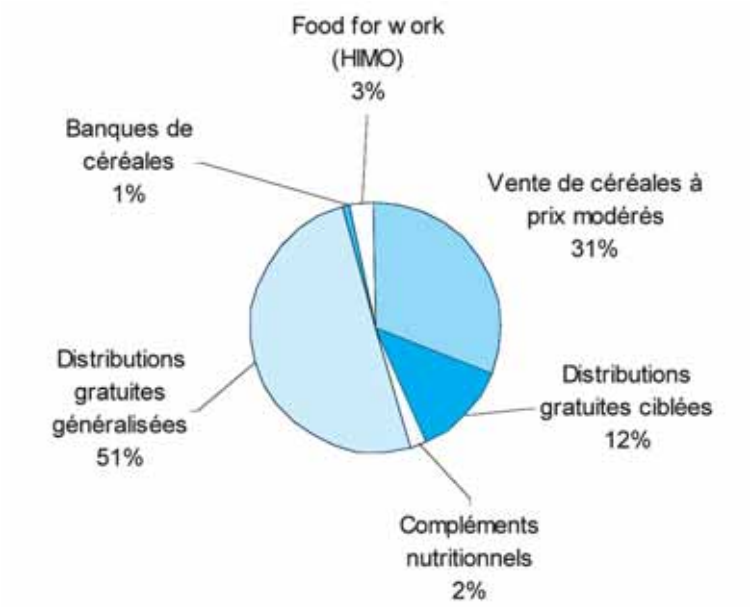
L'aide a représente l'équivalent de 10 kg de vivres par habitant, près de 30 à 35 kg lorsqu'on la rapporte aux seuls ménages qui en ont bénéficié. Si ce volume correspond au double de celui dont les Nigériens ont bénéficié en moyenne sur la période 1987/88 - 2004/05 (PAM/Interfais), il est loin d'atteindre la quantité d'aide alimentaire reçue lors de la crise de 1984/85 estimée à 43 kg par personne.

82) Ce type d'opération consiste à organiser une distribution ciblée de nourriture (thérapeutique et non thérapeutique) au niveau des villages auprès de tous enfants de moins de 5 ans, malnutris, identifiés par screening de masse à l'aide du MUAC, le Mid-Upper Arm Circumference (Bracelet périmètre brachial).

83) Elles ont fourni l'assistance technique et logistique pour les distributions alimentaires, comprenant entre autre l'enregistrement des bénéficiaires, la sensibilisation des communautés, le transport des vivres des points de distributions élargis aux destinations finales, les distributions elles-mêmes, le suivi et la documentation

84) La plupart des ONG qui ont fait des distributions pour leur propre compte ont aussi opéré pour le compte du PAM ou de la CCA. Ceci explique certaines incertitudes sur les données. L'estimation de 15 000 T comprend principalement des céréales mais également une part non négligeable d'aliments à forte valeur nutritionnelle du fait de l'implication de nombreuses ONGs dans la lutte contre la malnutrition.

Figure 3.9. : Répartition des aides en vivres par nature



Les aides mobilisées par le Dispositif, le PAM et le Comité ad-hoc ont été réparties entre les actions suivantes (figure 3.9.) :

• Les mesures d'atténuation de la crise programmées dans le plan d'urgence de novembre 2004 mais qui n'ont été que partiellement mises en œuvre. Celles-ci comprennent les dotations aux banques de céréales ainsi que la rémunération en nature des travaux à haute intensité de main d'œuvre (Food for work). Avec moins de 5 % des aides en vivres allouées dans le cadre de ce type d'opération, elles n'ont finalement représenté qu'une part infime des aides allouées aux populations vulnérables.

• Les ventes de céréales à prix modérés, qui constituent l'autre instrument du plan d'urgence. Elles ont été réalisées principalement sur l'initiative du Dispositif et portent sur un volume de l'ordre de 38 000 tonnes de céréales sèches, commercialisées au détail en plusieurs rounds.

• Les distributions gratuites ciblées. Elles concernent d'une part les aides allouées par le Comité ad-hoc aux ménages les plus vulnérables, ceux dont le chef est une femme seule, les handicapés, les personnes âgés et les enfants, et d'autre part les aides ciblées par le PAM vers les familles des enfants malnutris.

• Les apports de compléments nutritionnels aux enfants malnutris alloués aux centres de récupération nutritionnels gérés par les ONG, les centres de santé infantile, etc. Ces aides représentent peu en volume (moins de 2 %) mais sont constituées de vivres d'une haute valeur nutritionnelle. Elles ont concerné plus de 300 000 enfants bénéficiaires.

• Avec près de 62 000 tonnes, les distributions gratuites et généralisées de vivres ont représenté la moitié de l'aide et ont concerné au total 3 380 000 personnes. La ration prévue pour ces distributions se basait sur les besoins d'un ménage moyen de 7 personnes pendant un mois et portait sur un apport de 100 kg de céréales.

4. Enseignements de la crise alimentaire 2005

La crise qui a secoué le Niger a affecté au même moment plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. Si son retentissement médiatique s'est concentré sur le Niger, il n'en a pas moins suscité de nombreuses interrogations dans la communauté internationale sur la réalité de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition au Sahel, sur les mécanismes d'actions des dispositifs nationaux, sur le fonctionnement du marché régional ou encore sur l'ingérence d'organisations spécialisées dans l'aide humanitaire. Dès la fin de la crise 2005, ces questions ont très rapidement émergé (ou sont réapparues selon les pays) sur le devant de la scène. Pour s'en convaincre, il suffit d'énumérer le défilé de missions d'évaluation et de préparation de programmes d'intervention post-crise qui sont menées au Niger (ou dans les pays limitrophes) par les agences de coopération et les ONGs, la multitude de réunions, de colloques ou de séminaires qui se sont déroulés sous l'égide d'organisations internationales ou au sein de la communauté scientifique, etc. Certains gouvernements de pays sahéliens et les institutions régionales ont aussi lancé des missions de réflexion ou mis en place des commissions pour améliorer leur politique d'intervention. Les enseignements qui peuvent être tirés de la crise nigérienne dépassent donc de loin les préoccupations des seuls intervenants au Niger et peuvent être utiles à l'ensemble des pays sahéliens voire dans d'autres régions d'Afrique.

Du fait que la dernière crise de forte intensité à laquelle le Niger avait été confronté remonte à plus de 20 ans, un grand nombre d'enseignements est tiré de l'année 2005. Il illustre le décalage progressif constaté entre l'évolution de la sécurité alimentaire et les politiques menées. Ces principaux enseignements concernent son origine, dans la mesure où celle-ci bouscule la compréhension habituelle de l'insécurité alimentaire, la gestion de la crise par un Dispositif public, les implications de la médiatisation et la confrontation des logiques de développement/prévention et de l'assistance humanitaire.

4.1. Origine et qualification de la crise : un changement de paradigme

Une crise qui bouscule la compréhension habituelle de l'insécurité alimentaire

Les facteurs structurels et conjoncturels s'imbriquent pour créer les conditions d'une crise alimentaire sévère. Sous les pressions de la croissance démographique et de la dégradation écologique, l'accès aux facteurs de production (foncier, bétail, pâturages et points d'eau) se réduit au fil du temps sans qu'un phénomène d'intensification des pratiques agricoles ou pastorales ne soit enclenché. Ce processus a des conséquences immédiates telles que la réduction de l'autoconsommation, l'importance croissante des revenus recherchés en dehors de l'exploitation, la dépendance plus forte des économies familiales au marché, la redistribution familiale (femmes et jeunes privés des activités de culture) et communautaire du foncier. Il génère aussi des effets à plus longue échéance comme les transformations sociales qui induisent des comportements plus individualistes, le développement de phénomènes d'exclusion (paysans sans terre, bergers salariés, mendiants dans les centres urbains), l'accroissement des inégalités en milieu rural.

La crise 2004/05 a principalement touché les ménages ruraux très vulnérables possédant peu de terre et de bétail. Vivant de façon précaire sur la base de stratégies de court terme, la crise a accéléré leur “sortie” des systèmes de vie traditionnels dans les zones agricoles à forte densité et dans certaines zones agro-pastorales et pastorales. Pour les ménages moins vulnérables, le recours aux migrations et à l’envoi des membres de la famille en exode a constitué la voie prépondérante et obligée pour générer des ressources face au manque à gagner de la production et au renchérissement des denrées de première nécessité.

Des facteurs tampons qui s’amenuisent

Depuis 20 ans, le Niger vit une année sur trois au rythme d’une crise alimentaire. Au cours de cette période, le pays a profondément évolué : sa population a doublé passant de 6 à 12 millions d’habitants ; la pauvreté touche près de deux Nigériens sur trois et la mendicité s’est généralisée à tous les centres urbains; les politiques de libéralisation ont profondément modifié les structures économiques et mis les entrepreneurs et producteurs nigériens face à la concurrence internationale avec bien peu d’avantages comparatifs; les principales activités économiques, l’agriculture et l’élevage, qui font vivre 80 % de la population, fonctionnent toujours selon des pratiques traditionnelles et extensives; les indicateurs sociaux (alphabétisation, éducation, vaccination, fréquence des centres de santé, etc.) sont parmi les plus bas du monde, etc. Dans une telle conjoncture qui s’apparente plus à une situation que les humanitaires rencontrent dans les pays en conflit armé, on peut se demander pourquoi un déficit de production qui, en d’autres temps, aurait pu être géré convenablement par les populations, n’a pas pu l’être en 2004/05.
Une partie de la réponse vient du pouvoir tampon qu’exerce habituellement le Nigeria. Ce grand voisin apparaissait dans le cadre des crises alimentaires comme l’exutoire naturel des migrations saisonnières, comme l’assurance risque pour vendre son bétail à une population urbaine toujours solvable et comme le pourvoyeur d’une nourriture à bon marché. Mais en 2005, il n’a pu assumer ce rôle clé contribuant au contraire à augmenter l’insécurité alimentaire des populations nigériennes par une hausse sans précédent des prix des céréales observés sur les marchés du nord du Nigeria.
Une autre partie de la réponse est à chercher dans la faculté du patrimoine des ménages à compenser leur vulnérabilité transitoire en puisant dans les “réserves” encore disponibles. Compter sur ce qui reste de ce capital (ressources naturelles, matérielles ou sociales) devient de plus en plus illusoire et une nouvelle ponction risque de causer des dommages irréversibles.
Enfin, les mécanismes traditionnels de solidarité et de réciprocité ont de tout temps suppléé la faiblesse des filets de sécurité apportés par les institutions publiques et de développement lors des crises. Or les transformations des systèmes de vie depuis la crise de 1984 ont amoindri leur efficacité. Émoussée aussi par la récurrence des crises, l’entraide communautaire, familiale voire maritale a clairement montré ses limites en 2005.

Une veille insuffisante sur ces transformations

L’information sur la sécurité alimentaire ne constitue pas une priorité des Gouvernements. Son financement dépend tant au niveau national que régional des moyens fournis par les bailleurs de fonds dont les sommes allouées fluctuent au gré des tendances du moment (alerte précoce, conditions de vie des ménages puis pauvreté, dorénavant suivi de la malnutrition ?) et du degré des bonnes relations entretenues entre le donateur et le Gouvernement. De fait, les systèmes d’information rencontrent de grandes difficultés à fonctionner sur le moyen terme ce qui, ajouté à leurs problèmes méthodologiques, ne leur permet pas d’assurer une veille suffisante sur les éléments d’alerte et encore moins sur les transformations structurelles des sociétés.

Une crise qui risque de se répéter

Au Sahel, la crise 2004/05 a atteint son paroxysme au Niger. D'autres populations ont été affectées au Burkina Faso, au nord Mali, en Mauritanie, au Tchad et sans nul doute dans le nord du Nigeria bien que peu d'informations soient disponibles pour l'attester. En définitive, nombre de pays africains[85] risquent de subir la répétition d'une crise alimentaire d'accessibilité tant deviennent ténus les filets de sécurité de certains groupes de population rurale mais aussi urbaine.

L'accessibilité renvoie aux deux notions de denrées alimentaires disponibles et de pouvoir d'achat suffisant pour les acquérir. La forte croissance démographique de l'Afrique, combinée à une augmentation des besoins en milieu urbain plus forte encore, va augmenter à l'avenir la pression de la demande sur les productions alimentaires. Or les perspectives de développement agricole en Afrique ne sont pas rassurantes[86]. En 2004/05, on a vu que les tensions sur le marché régional ouest-africain provoquées par une absence de surplus engendraient une attraction des céréales vers les pôles côtiers plus rémunérateurs. Les pays sahéliens pourront-ils faire face à une telle situation en recourant au marché international ? Rien n'est moins sûr, au vu de l'état actuel des stocks mondiaux et de demandes solvables en accroissement dans les pays asiatiques émergents.

Les taux élevés de pauvreté observés dans la très grande majorité des pays africains rendent les consommateurs très vulnérables à toute variation brusque des cours des denrées de base, alors que dans le même temps les revenus de l'agriculture et de l'élevage subissent également des soubresauts. Quelles sont les productions, du coton au riz et à l'arachide en passant par la volaille ou le bétail, qui n'ont pas subi ces dernières années de fluctuations conséquentes des prix en raison notamment de la concurrence internationale.

La malnutrition, une ampleur critique aux racines multifactorielles

Les taux de malnutrition enregistrés pendant la période de soudure 2005 ont atteint des seuils critiques. Mais leur comparaison avec les données des années antérieures et avec celles des autres pays ou zones de la sous-région conduit à élargir cette vision de la situation. Trois éléments sont à mettre en évidence :

- Les prévalences de malnutrition aiguë au Niger comme au Sahel sont en permanence parmi les plus élevées du monde.
- Elles touchent l'ensemble de la population des enfants des âges cibles (0-5 ans et plus encore 0-3 ans). De ce fait, même si les malnutris sévères et modérés courent des risques de morbidité et de mortalité plus importants, c'est l'ensemble de la population qui contribue pour une large part à la morbidité et à la mortalité totales.
- Toutes les régions sont affectées par des taux élevés de malnutrition. Ceci a conduit à des incompréhensions et des malentendus majeurs dans les cas de nonsuperposition des zones à forte vulnérabilité alimentaire avec celles à forts taux de malnutrition ou lorsque l'on a trouvé des taux de malnutritions très élevés dans des zones classées non vulnérables sur le plan alimentaire, voire dans les principales zones de production agricole, comme à Maradi au Niger ou dans la zone cotonnière du Mali à Sikasso. On a alors parlé du paradoxe de Sikasso puis du paradoxe de Maradi.

85) Sur les 32 pays considérés par le PNUD en 2005 comme ayant un IDH faible, seulement 2 ne se situent pas en Afrique, celle-ci trustant les 24 dernières places.

86) "Pour le Sahel, le rapport (du groupe intergouvernemental d'experts sur les changements climatiques) confirme le déclin persistant de la pluviométrie, ce qui n'exclut pas des épisodes normalement pluvieux. Il confirme aussi une fréquence plus importante d'évènements climatiques brutaux, entraînant des inondations, des périodes de refroidissement atmosphérique, etc. Ces modifications auront des impacts certains sur les systèmes de production, la biodiversité, les capacités d'adaptation des écosystèmes et plus important encore, sur les ressources en eau de la région." (Cilss, 2004a)

L'interprétation ambiguë des chiffres durant la crise du Niger a traduit le manque de compréhension globale des déterminants des malnutritions malgré les efforts qui avaient été faits après le Sommet de l'enfance (Unicef, 1990) et la Conférence Internationale sur la Nutrition (CIN, FAO/OMS, 1992). Plus important encore, est le manque de compréhension partagée par les différents acteurs (du Dispositif et hors du Dispositif) de ces déterminants et des politiques, stratégies et programmes qui permettraient d'agir de manière coordonnée. Aucun cadre conceptuel commun n'a été élaboré. La nature multifactorielle de l'origine des malnutritions nécessite des efforts de recherche sur les liens alimentation-nutrition-santé-environnement social.
L'année 2005/06 n'a fait que confirmer cette nécessité. Avec des indicateurs de sécurité alimentaire qui globalement ont montré de bien meilleures dispositions en terme de disponibilités de vivres sur les marchés, de revenus pour les éleveurs, d'accessibilité des céréales avec des prix redevenant conformes à la moyenne des dernières années, etc., les indicateurs nutritionnels n'ont pas suivi des tendances concordantes[87].

4.2. Le piège des mots

Une controverse qui dépasse le simple cadre technique

Crise nutritionnelle, crise alimentaire ou famine au Niger ? Ce débat peut paraître purement académique pour les populations qui ont éprouvé les difficultés au jour le jour pendant de longs mois. Mais on sait que l'absence de consensus ou de qualification de la crise peut jouer un rôle non négligeable dans le retard ou l'inadéquation des aides (dans leur répartition, quantité et nature).
Tout au long de l'année, les prises de position des plus hautes instances du pays n'ont pour le moins pas été homogènes[88]. Le contexte de campagnes politiques (élections législatives et présidentielles) n'a pas facilité la révélation publique de la crise sans compter que le contexte culturel[89] ou politique du moment ne permet pas toujours d'évoquer sereinement une telle dégradation. L'année 2005 a ainsi été marquée par des tensions avec certains médias (journalistes révoqués ou expulsés) et des mises en garde assez vigoureuses à l'encontre de ceux qui propagent des nouvelles alarmantes (coopérants, diplomates et responsables d'ONG).
Derrière les diagnostics techniques, il ne faut pas oublier que se manifestent aussi des intérêts pour la gestion de la rente de l'aide, intérêts non négligeables pour un pays comme le Niger. Le volume et encore plus les canaux par lesquels vont transiter les aides peuvent susciter des convoitises à tous les échelons décisionnels, du village pour être inscrit sur la liste des villages déficitaires - sésame pour bénéficier des interventions-, au Gouvernement pour que l'aide soit distribuée par le biais des Comités régionaux et sous-régionaux du Dispositif.
Des diagnostics controversés ont engendré au cours des dernières années des débats similaires au Soudan (1998), en Ethiopie (2000, 2003) et au Malawi (2002)[90]. En l'absence de critères reconnus, l'aide repose davantage sur des considérations politiques ou géo-politiques, comme le montre les exemples du Kosovo et du Soudan qui, à la fin des années 1990, n'ont pas mobilisé des moyens similaires de la part de la communauté internationale alors que les populations civiles souffraient au même moment.

87) "Les résultats provisoires de l'enquête démographique et de santé (EDSN 2006) font globalement état d'une amélioration de la situation nutritionnelle sur le plan national passant de 15% de prévalence de malnutrition aigue en Octobre 2005 (enquête MSP/UNICEF/CDC) à 11.8% (Mai 2006)" (Fews net, août 2006). Cependant, l'affluence d'enfants malnutris dans les centres de récupération nutritionnelle sur le terrain ne s'est jamais démentie entre mars et novembre 2006. Après une accalmie de décembre à février, période qui a suivi les récoltes 2005, le cumul des admissions à la mi-novembre 2006 a atteint plus de 350 000 enfants selon l'UNICEF. Or, tout au long de l'année, le PAM, l'UNICEF et les ONGs présentes sur le terrain ont mené de nombreuses opérations préventives en faveur des enfants de 0 à 3 ans pour éviter une augmentation de la malnutrition dans les régions les plus affectées (Tahoua, Maradi et Zinder).
88) La question de la famine a été clairement posée dans la déclaration de politique générale du Premier Ministre, alors que l'idée de famine a été totalement récusée par le Président de la république, suscitant de ce fait des controverses diverses sur la qualification de la situation.
89) Le nom familier donné aux épisodes de famines au Niger fait référence aux dirigeants politiques.
90) Devereux S., 2004.

Famine : une définition dont l'application au Niger s'avère problématique

Longtemps, la définition de la famine a reposé sur l'enchaînement d'une catastrophe naturelle (sécheresse, inondation) qui engendre une baisse de la quantité de nourriture disponible et débouche sur une augmentation de la mortalité par inanition. Les recherches ont montré, d'une part, que la surmortalité n'est le plus souvent pas due à la sous-nutrition mais est liée à l'augmentation des maladies dues à la détérioration des conditions de vie et de l'organisation sociale et, d'autre part, que l'origine de la famine est le plus souvent liée à un conflit armé et/ou une politique macro-économique néfaste.
La famine est donc considérée comme la forme la plus grave de l'insécurité alimentaire et comme un évènement temporaire dont l'origine est principalement exogène[91]. Dans la littérature, les critères récents pour la distinguer l'associent à un évènement statistique (accroissement du nombre de décès et de la prévalence de la malnutrition aiguë) couplé à un processus de destitution socio-économique.
Cette nouvelle approche méthodologique ne peut être appliquée pour expliquer la crise 2005 du Niger car aucune analyse n'a combiné les critères de malnutrition et de mortalité avec les critères de sécurité alimentaire des analyses de vulnérabilité ou des enquêtes ménages.
Appliquer au Niger une échelle avec les seuils[92] d'intensité proposés par Howe et Devereux (de condition d'insécurité alimentaire à condition extrême de famine) rencontre plusieurs problèmes : i) l'absence de données standardisées, régulières et désagrégées sur la malnutrition et la mortalité, ii) la distinction entre une situation sanitaire et nutritionnelle "habituelle" dégradée et une situation conjoncturelle aggravée, iii) la différenciation entre des stratégies exceptionnelles de survie et des stratégies intégrées progressivement dans les systèmes habituels de subsistance. Elle met aussi en exergue la gravité structurelle des conditions de sécurité alimentaire car, au Niger, la situation permanente s'approche à plusieurs égards du seuil de "conditions de crise alimentaire" tel qu'il est défini. Ce constat rend sans nul doute plus compliqué l'identification de critères de déclenchement d'interventions dans la préparation d'un futur plan d'urgence au Niger.

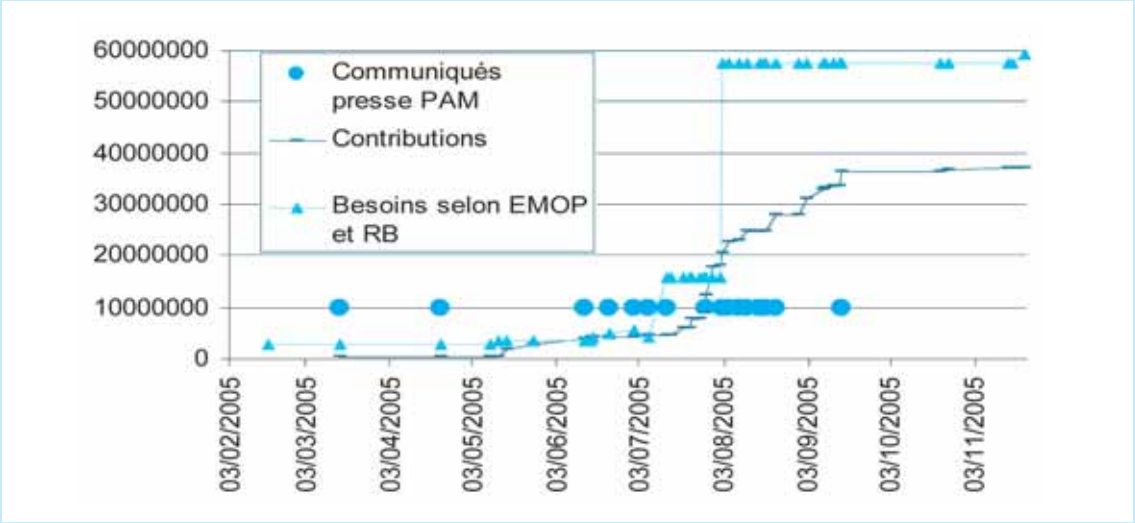
4.3. Le rôle des médias

La situation vécue au Niger en 2005 rappelle que les médias sont un acteur à part entière des crises alimentaires, ce que les dispositifs de prévention des crises alimentaires des pays du Sahel avaient tendance à oublier.
Le schéma d'un dispositif qui élabore une information pour l'alerte, puis la diffuse dans les circuits spécialisés et cherche le relais des médias pour élargir cette diffusion a laissé la place à un autre schéma dans lequel des ONG, professionnelles de la communication, interpellent directement la communauté internationale (gouvernements et OIG) via les médias, ceux-ci façonnant l'information à leur manière et amplifiant sa diffusion. La crise de 2005 a mis en lumière ce décalage des politiques de communication : d'un côté le Dispositif qui privilégie les informations à caractère technique diffusées par des canaux spécialisés ; de l'autre, les acteurs de l'aide humanitaire qui recherchent d'abord la mobilisation de l'opinion publique.
La forte médiatisation d'une crise alimentaire, comme ce fut le cas pour le Niger en 2005, a des effets ambivalents. Elle offre l'avantage de renforcer l'efficacité de l'appel à l'aide, en parvenant à mobiliser rapidement l'opinion publique et inciter ainsi à l'action les agences d'aide (voir encadré ci-dessous). Mais, simultanément, elle présente l'inconvénient de donner la prééminence au plaidoyer, au détriment d'une information et d'une analyse les plus objectives possibles.

91) "Il semble bien que ce qui distingue la famine, comme crise conjoncturelle de grande envergure, des crises alimentaires récurrentes d'ampleur plus réduite ou de la sous-nutrition chronique, c'est l'origine ou la nature du système socio-économique qui, dans l'un et l'autre cas, est responsable du problème. On serait tenté de dire que, dans le cas de la famine, l'origine du problème est exogène, alors que dans le cas de crises récurrentes elle est endogène." (Boulanger P.M., 2004).
92) L'échelle d'intensité se base sur les taux de malnutrition et de mortalité, d'une part, et sur des indicateurs de sécurité alimentaire (prix et disponibilité des produits alimentaires, application de stratégies d'adaptation ou de survie), d'autre part..

Encadré 4.1. : Communication et mobilisation des ressources : la stratégie du PAM durant la crise du Niger

Le PAM attache une grande attention à la stratégie de communication en situation de crise. Le graphe ci-dessous montre le lien extrêmement étroit entre communication, médiatisation et mobilisation de ressources par le PAM durant à la crise alimentaire du Niger en 2005.



Les évaluateurs de la réponse du PAM à la crise mettent en évidence la différence entre l'amont et l'aval du temps fort de communication du PAM en juillet et août 2005. "En amont, jusqu'en juin, la faiblesse des ressources mobilisées correspond à une certaine timidité de la communication du PAM et des médias, due selon les services de communication du PAM à la fois à la petite taille de l'EMOP et à l'orientation développement plus qu'urgence donnée à celui-ci. En aval, avec la reconnaissance du caractère d'urgence humanitaire de la crise, les initiatives et l'intensification de la communication du PAM accompagnent et renforcent la médiatisation, ce qui entraîne du même coup l'afflux de contributions financières que l'on sait. Les services de communication du PAM insistent sur le fait qu'ils ont été les premiers à avoir réellement provoqué l'attention des médias sur la gravité de la crise au Niger. Ceci en particulier grâce aux vidéos qu'ils ont fait circuler dans le milieu des médias, suscitant ainsi l'intérêt de grandes chaînes d'information telles que la BBC."

Source : PAM/OEDE, 2006a.

Pour les acteurs de l'aide humanitaire, la diffusion de l'information est destinée à capter des ressources pour réunir des moyens d'intervention ; la tentation est alors de forcer le trait en aggravant l'image de la crise. De son côté, l'emballement des médias fonctionne avec un effet cliquet. Dans un premier temps, en Europe, il était difficile pour les journalistes d'arriver à présenter un sujet sur le Niger dans un contexte où après le tsunami, "la famine fatigue" ; ensuite, lorsque les principaux médias sont intervenus sur le sujet et que des personnalités médiatiques se sont exprimées, il était au contraire difficile pour tout journal de ne pas en parler et le problème est alors devenu : comment en parler différemment de la concurrence[93] ?

La CCA, comme beaucoup d'autres, n'a pas pu suivre le rythme de communication imposé par les médias. Dotée d'un effectif limité et sans compétence spécifique dans ce domaine, elle n'a pas été en mesure d'apporter, ou de susciter, un contrepoint à l'exagération de certains reportages.

93) Cf colloque IUED , Niger 2005 : quelles leçons pour le Sahel ? Genève, 26 octobre 2005, et Télérama, juillet 2005

Cependant, le Dispositif n'a pas été un acteur complètement passif de cette forte médiatisation de la crise alimentaire. Face au manque de réponse des donateurs à ses requêtes, le Dispositif a utilisé l'intérêt des médias pour la crise, voire l'a suscité dans le cas du PAM. Sur ce point la médiatisation a eu un impact positif, la sensibilisation de l'opinion publique des pays du Nord ayant joué un rôle déterminant dans la mobilisation des donateurs (publics et privés). Mais, en faisant passer la crise de "l'arène locale" à "l'arène internationale", elle a aussi changé la donne du déroulement et de la gestion de la crise. Les acteurs locaux ont été d'une certaine manière dépassés. Les sièges des agences d'aide, comme ceux des ONG, ont pris souvent les affaires en main. La plupart des acteurs sur le terrain ont reçu des directives de leurs sièges pour la mise en place de distributions gratuites, reflet de la pression exercée par l'écho donné à la crise dans les médias occidentaux.
En déformant souvent la réalité, en exagérant certains aspects de la crise, les médias ont aussi compliqué le débat, attisé les divergences entre acteurs de l'aide humanitaire et du développement. Il n'en reste pas moins que la liberté de la presse constitue un garde-fou indispensable pour limiter la spéculation et les détournements qui accompagnent tout afflux massif d'aide.
Les enquêtes de terrain montrent que la médiatisation est à la fois un atout et un problème pour les populations. Un atout au moment des distributions, car c'est par la radio que les villages non informés ont appris qu'il y avait une distribution généralisée d'aide alimentaire et c'est la médiatisation de la crise qui a incité les populations à la "révolte" quand elles ne comprenaient pas pourquoi elles en avaient été "exclues". Un problème, car la médiatisation de la crise aurait contribué à engendrer la flambée des prix en favorisant la spéculation. Un petit commerçant de Maradi déclare ainsi : "*je réfléchissais à comment écouler mon stock de mil, lorsque la télévision et la radio ont annoncé qu'il y a famine au Niger. A partir de ce moment, j'ai compris que mon stock que j'étais prêt à brader était un trésor*". (Koné, 2006).

4.4. Le choc entre logiques d'assistance humanitaire et de prévention / développement

Les points de clivages

Les réponses à apporter à la crise alimentaire du Niger en 2005 ont fait l'objet de divergences d'appréciation, voire de polémiques entre les acteurs du développement et ceux de l'assistance humanitaire. De tels différends ne sont pas nouveaux ; ils ont été fréquents dans les années 1980 lorsque les ONG d'urgence sont apparues au premier plan de la scène internationale. Cependant, au cours des 15 dernières années, de nombreuses initiatives ont été prises, au niveau conceptuel et opérationnel, pour parvenir à construire de réelles articulations entre les actions de secours d'urgence, celles de réhabilitation et les opérations de développement (le fameux continuum "urgence – réhabilitation – développement"). Dans ce contexte, l'intensité des débats auxquels a donné lieu la crise du Niger de 2005 peut surprendre et donner l'impression de revenir à un "dialogue de sourds".
Pour aller au-delà de cette impression, il est nécessaire de distinguer les vraies des fausses oppositions.
Parmi les points de clivage réels entre acteurs de l'humanitaire et acteurs du développement, deux paraissent particulièrement importants :
• *Les différences de modalités d'intervention*. L'aide humanitaire d'urgence est aujourd'hui globalisée, elle vient "en paquet" avec ses procédures, ses spécialistes, ses pratiques, et des moyens sans commune mesure avec ceux d'un dispositif national reposant principalement sur les moyens de l'administration. De leur côté, les acteurs du développement, ont davantage conscience d'avoir à faire à un milieu "à risque", où la crise alimentaire est un risque intégré dans les stratégies des populations. Ils sont plus sensibles à la prévention et aux stratégies d'atténuation qui peuvent éviter les distributions alimentaires gratuites dont les effets pervers sur le moyen terme sont redoutés.

• *Les divergences dans les référentiels* qui fondent l'action publique (ou collective) en faveur de la prévention/atténuation des crises alimentaires. De manière très schématique, on a assisté à la confrontation entre deux cadres de références : d'un côté, le gouvernement du Niger qui, sur la base de sa légitimité démocratique, revendique le droit à la souveraineté sur la politique de sécurité alimentaire conduite dans le pays ; de l'autre, les acteurs de l'aide humanitaire (organisations internationales ou ONG) qui conduisent leur action à partir du référentiel du droit universel à l'alimentation[94] , qui légitime l'intervention d'urgence, pour laquelle les moyens n'ont pas à être comptés et qui doit s'affranchir, si nécessaire, des contraintes institutionnelles locales. Le droit à l'alimentation fonde un devoir d'ingérence. Sans nier son intensité, il est indispensable de parvenir à dépasser une telle opposition. Cela passe par la (re)construction d'une réelle confiance dans les données, l'élaboration d'un cadre d'analyse commun des causes de l'insécurité alimentaire et de ses différentes manifestations, la définition du rôle de chaque acteur en fonction de l'ampleur des crises, etc.

Au rang des "fausses polémiques", il faut retenir le débat généré par les résultats des enquêtes nutrition, qui ont révélé des taux de malnutrition aiguë parmi les plus élevés au monde. Le caractère chronique de cette malnutrition aiguë, dont la réalité est avérée, ne doit en aucun cas conduire à la résignation. Bien au contraire, il est indispensable de parvenir à réduire durablement les taux actuels ; dans le cas contraire, le risque est grand de voir se répéter d'année en année le même appel à l'action internationale d'urgence pour alléger des souffrances dont les racines sont structurelles. Comme souligné précédemment, le dépassement de cette (fausse) opposition exige la construction d'un cadre analytique commun des causes de la malnutrition, point de départ indispensable à la définition d'un faisceau d'actions coordonnées (de l'administration, des collectivités locales, des ONG).

Une professionnalisation du monde humanitaire intervenant bien au-delà de son champ d'action initial

Contrairement à la lenteur de la mobilisation internationale il y a plus de vingt ans, la professionnalisation du monde humanitaire montre une capacité avérée d'intervention avec des ressources conséquentes dans un délai court[95].

Dans un contexte international marqué par les crises en ex-Yougoslavie, au Rwanda ou au Soudan, les urgentistes ont pris une place institutionnelle qui n'a cessé de croître au cours des dernières années en termes de vision et captation des financements de l'aide internationale. Ils sont devenus des acteurs incontournables sur les questions de nutrition et de malnutrition voire dans le champ des actions de long terme, par exemple sur les conditions d'accès des plus pauvres aux médicaments et aux vaccins, sur les politiques de recouvrement des coûts des soins de santé, etc. "Leur crédibilité vis-à-vis des donateurs s'est valorisée par des interventions claires, explicites, valorisées, nobles, coûteuses assurément et fortement médiatisées"[96].

4.5. Le besoin d'une aide transparente en phase avec les stratégies d'atténuation des populations vulnérables

Les enquêtes conduites dans le cadre de l'évaluation du Dispositif ont montré que les populations ne peuvent plus être considérées comme des bénéficiaires passifs de l'aide.

94) Voir le dossier sur les directives volontaires du droit à l'alimentation: FAO. Le droit à l'alimentation, mise en pratique» 2006.
95) Toutefois, des doutes subsistent quant à une opération de plus grande ampleur (nécessité d'intervenir sur plusieurs pays sahéliens au même moment par exemple) sachant que les populations concernées ont doublé en deux décennies et que la disponibilité des aides alimentaires est devenue plus problématique aujourd'hui qu'en 1984.
96) D'après la présentation d'André Guichaoua à la journée d'étude IRAM 2006 (Egg J., 2007).

La transparence des critères d'allocation

Les populations sont tout à fait conscientes de la nécessité de cibler les appuis et les aides. Elles ne contestent pas la différenciation des aides. En revanche, il existe désormais une demande très forte de transparence : quels sont les critères, comment sont évaluées les situations, pourquoi tel village a reçu l'aide et tel autre n'en a pas eu alors qu'il semble dans la même situation ? En l'absence de transparence, les différenciations de traitement sont immédiatement interprétées comme des détournements de l'aide. Ainsi, certaines communautés de pasteurs (populations dites flottantes) en sont venues à poser la question de leur réelle intégration à la Nation ("les pasteurs sont-ils des citoyens nigériens comme les autres" ?).

Prévisibilité et annonce des aides

Les enquêtes de terrain ont montré que les populations considèrent que les appuis extérieurs leur ont été utiles, voire indispensables, mais qu'elles ne les intègrent pas dans leurs propres stratégies d'atténuation car les aides sont imprévisibles. Si l'aide arrive, elle va permettre d'économiser d'autres stratégies endogènes ; par exemple, le ménage va réduire temporairement la pression qu'il exerce sur les migrants.). La question se pose de rendre l'aide plus prévisible et de parvenir à en mieux préciser les conditions au niveau local, à l'image d'un contrat qui implique de clarifier quelles sont les parties contractantes et quels sont les termes du contrat.

L'aide est gérée entre le Dispositif et les comités sous-régionaux de prévention et gestion des crises alimentaires ou via les ONG. Les populations ne sont réellement informées qu'au stade de la mise en œuvre de l'action (vérification du recensement des ménages par exemple). C'est vrai tant pour les mesures d'atténuation (*cash for work*, banques de céréales) que pour les ventes à prix modérés et les aides gratuites. A cela s'ajoute le problème du respect des engagements. C'est en particulier le cas des opérations banques de céréales, pour lesquelles les populations ont fourni leur contrepartie alors que le Dispositif n'a pas été en mesure d'honorer ses engagements de livraison des céréales. Dans le cas des ONG, il est important de comprendre que celles-ci ne sont pas les porte-voix ou les représentants des populations, mais des opérateurs de développement. Une implication plus marquée des organisations représentant les populations rurales (organisations paysannes notamment) serait un élément déterminant d'une amélioration de la légitimité et de la pertinence des appuis extérieurs.

4.6. Le décalage entre le discours sur l'intégration régionale et la gestion de l'insécurité alimentaire

La persistance des prérogatives nationales

Malgré l'existence d'une politique régionale de prévention et de gestion des crises et d'une politique d'intégration régionale revendiquant comme principe de base la sécurité alimentaire des populations, peu d'actions concrètes se sont manifestées pour exprimer un souci de solidarité communautaire pendant la crise du Niger. Incarnées par diverses institutions (CILSS, UEMOA, CEDEAO), ces politiques prévoient pourtant la libre circulation des marchandises, des clauses de sauvegarde en cas de situation défavorable, des mécanismes communs de solidarité, etc. Si une solidarité a bien existé entre populations africaines, elle est passée par d'autres canaux.

Au cours des dernières années, la contribution régionale se manifeste par une éventuelle alerte en fin de campagne agricole sous l'impulsion des missions conjointes[97] répercutées dans les réseaux consacrés (PREGEC, Réseau de prévention des crises alimentaires). Ces missions qui sillonnent les différents pays,

97) Elles regroupent des responsables régionaux du CILSS, FEWS NET, FAO et PAM auxquels viennent se joindre des responsables des Ministères techniques des pays concernés.

en octobre de chaque année, sont l'occasion de réaliser un premier diagnostic sur les résultats de production agricole et des conditions alimentaires des populations avec les techniciens nationaux. Mais, après le passage de ces missions, il revient de toutes façons aux systèmes d'information nationaux d'établir des prévisions détaillées de la situation alimentaire des différentes régions des pays, d'identifier les zones et les groupes à risque, d'évaluer les besoins en aide alimentaire ou en action d'atténuation et de suivre tous les paramètres qui modifieraient au cours de l'année ces prévisions initiales.
Force est donc de constater que la gestion des crises demeure une prérogative essentiellement nationale avec peu d'interférence du niveau régional. Outre les pronostics détaillés de sécurité alimentaire réalisés par les structures nationales, le dialogue avec les donateurs se passe dans les capitales, les programmes d'intervention sont approuvés en comité paritaire avec les bailleurs de fonds dans les pays respectifs, les opérateurs des programmes sont des services publics nationaux ou déconcentrés, des ONGs ou des organisations internationales mais jamais des organisations régionales, etc.
Les rares exceptions où la gestion échappe aux gouvernements sont constitués par les dons qui transitent par le PAM et les ONGs.

Une fermeture des frontières à contre-courant d'une politique régionale de sécurité alimentaire

La crise du Niger de 2005 questionne le fonctionnement du marché régional des céréales qui a joué en défaveur des consommateurs nigériens et interpelle les organisations régionales, aussi bien au titre des politiques de sécurité alimentaires des pays du Sahel (CILSS) que des politiques d'intégration régionale (UEMOA et CEDEAO). Le fait n'est pas nouveau, la sécurité alimentaire est une composante sensible des politiques publiques et dès qu'elle est menacée, les Gouvernements n'hésitent pas à fermer leurs frontières en dépit des engagements pris envers la communauté régionale.
L'ouverture et l'accroissement de la taille des marchés devraient constituer un facteur de sécurité alimentaire, en améliorant la circulation des céréales, favorisant la stabilisation des prix et stimulant la production. Pourtant, dès les premiers signes de crise, les décideurs à l'échelle nationale, mais aussi l'opinion publique, marqués par l'histoire des grandes famines sahéliennes, ont un réflexe de protection. Ainsi les gouvernements du Burkina et du Mali ont cherché à éviter la sortie de céréales en fermant leurs frontières durant la crise de 2005.
En fait deux approches de la sécurité alimentaire ont de plus en plus de difficultés à cohabiter. La première considère que la libéralisation des marchés et la circulation des vivres favorisent la réalisation de la sécurité alimentaire. La deuxième au contraire, fait une place de choix à la logique du stockage et du maintien des vivres sur les lieux / pays de production. Cette confrontation de deux logiques est exacerbée à chaque crise dans le Sahel.

5. Implications pour les politiques publiques de prévention et de gestion des crises alimentaires

Les enseignements de la crise du Niger permettent de distinguer deux catégories d'implications pour les politiques de prévention et de gestion des crises alimentaires :

- des adaptations nécessaires à court et moyen termes des Dispositifs afin de mieux affronter les crises futures. Ces recommandations opérationnelles ne concernent pas uniquement les Dispositifs publics mais s'adressent à l'ensemble de la communauté des intervenants (agences internationales, ONG, donateurs) sur le front des crises alimentaires conjoncturelles.
- des évolutions du traitement global de l'insécurité alimentaire combinant facteurs structurels et facteurs conjoncturels. Vingt ans après l'émergence des Dispositifs dans des pays dont les institutions sont le plus souvent fragilisées par des finances déficitaires, des gouvernances en construction, des infrastructures ou des compétences en nombre limités, etc., la dernière partie du document est consacrée aux aménagements souhaitables des politiques de prévention et de gestion des crises alimentaires en mettant l'accent sur l'articulation entre la réponse immédiate et les stratégies de prévention à plus long terme.

5.1. L'amélioration des Dispositifs

Une meilleure anticipation par une alerte renforcée

Des adaptations du dispositif d'information (institutions nationales et régionales comprises) deviennent indispensables afin de juguler l'insécurité alimentaire conjoncturelle (sur fond de crise structurelle) qui risque de s'intensifier durant la prochaine décennie. Le système d'information doit évoluer pour focaliser le processus d'analyse et d'alerte sur une approche "accessibilité" où prédominent le suivi du pouvoir d'achat et l'anticipation des comportements du marché et des stratégies des ménages. La surveillance de l'environnement socio-économique des pays voisins devient fondamentale. Dans le cas du Niger, le suivi du Nigeria est, on le sait, essentiel, tant pour apprécier l'approvisionnement des marchés du Niger pendant la soudure que pour s'assurer du niveau de sécurisation des revenus des producteurs nigériens par le biais des exportations et des envois des migrants.

Le cadre d'analyse de la vulnérabilité doit intégrer une plus grande différenciation dans les systèmes de vie des populations. C'est la condition pour progresser dans le ciblage des populations bénéficiaires et l'estimation de leurs besoins, en adéquation avec les interventions préconisées par la politique de prévention et gestion des crises alimentaires.

Par ailleurs, l'absence de suivi régulier de la prévalence de la malnutrition et de ses variations saisonnières et l'absence de mobilisation d'expertise sur les questions nutritionnelles ont lourdement handicapé l'analyse du Dispositif en terme d'aide à la décision. A l'avenir, la politique de sécurité alimentaire devra se doter d'une capacité d'expertise en matière d'analyse, d'interprétation et de communication d'informations alimentaires, nutritionnelles et sanitaires[98]. Plus qu'à un système d'information unique, compliqué à mettre en place et probablement coûteux, il conviendrait de réfléchir

98) Il faut réinvestir le domaine de l'information nutritionnelle sans, toutefois, tomber dans un excès inverse en accordant une importance démesurée au chiffre seuil. Des enquêtes anthropométriques ne peuvent à elles seules révéler un diagnostic de sécurité alimentaire. Les SAP qui utilisent ce type d'investigation le couplent avec des enquêtes rapides au niveau des ménages indispensables à l'interprétation des situations. Les SAP du Mali et du Tchad ont même par le passé réduit leur recours aux enquêtes nutritionnelles tant les résultats, faute de références ou/et du poids des facteurs structurels, ne permettaient pas de clarifier les diagnostics.
99) Qui permettent de suivre les évolutions inter-annuelles des indicateurs sanitaires et nutritionnels.

à des activités de surveillance nutritionnelle à deux niveaux : au niveau national, basé sur l'établissement de lignes de base[99] et capable de suivre les tendances saisonnières et au niveau des communautés villageoises.

Des plans d'action d'urgence pour mieux anticiper

L'utilité d'un plan d'action d'urgence

En cas de crise, un plan d'action d'urgence doit permettre, à partir d'indicateurs d'insécurité alimentaire préétablis, de déterminer les actions à réaliser et leur calendrier, de désigner les modes opératoires et les structures impliquées.
Il oblige à préciser le potentiel de mobilisation des capacités logistiques, tâche réalisée notamment avec l'appui du PAM. Il conduit ensuite à définir la stratégie de gestion des crises, en clarifiant notamment les rôles respectifs de l'atténuation et de l'urgence.
Dans le cas du Niger, en associant les acteurs de l'urgence et du développement, la conception d'un plan alimentaire d'urgence devra permettre de faire émerger un nouveau consensus sur le mode de gestion des crises, qui permette au Dispositif de jouer un rôle central dans la coordination effective des multiples acteurs et dans la cohérence d'ensemble des interventions en cas de crise majeure. La capacité du Dispositif se verra renforcée en instituant un mécanisme de suivi-évaluation des interventions qui servira à réajuster la réponse, si nécessaire, et en améliorant les procédures de contractualisation des opérateurs.

En cas de crise aiguë

Les transformations de l'environnement socio-économique et les faiblesses récurrentes des Dispositifs sahéliens incitent à faire preuve de réalisme dans la préparation de la réponse aux situations de crise aiguë. D'une part, il n'est pas réaliste de penser que les dispositifs nationaux ont la capacité de gérer des crises de forte intensité ; de plus, l'expérience nigérienne montre que le recours à des opérateurs locaux (commerçants, ONG, organisations socio-professionnelles) devient à un certain moment insuffisant en terme de compétence technique (symptomatique dans le domaine de la malnutrition) et de volume d'intervention nécessaire). D'autre part, il faut se rendre à l'évidence que l'échelon régional n'est pas en mesure pour le moment de contribuer efficacement à la résolution des crises à l'échelle nationale, que cela soit en matière de définition des besoins, de mobilisation des aides, de capacité d'intervention ou encore de facilitation des échanges vers les pays connaissant des difficultés d'approvisionnement. Le CILSS (avec le PREGEC et Agrhymet) et le Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel permettent d'entretenir une veille sur l'alerte aux crises conjoncturelles. Mais leur capacité à mobiliser les bailleurs de fonds[100] sur des crises à répétition d'intensité modérée a eu tendance à décliner au cours de la dernière décennie.
Malgré leurs imperfections, les Dispositifs publics sont reconnus aptes à gérer seuls des crises modérées, mais à l'heure actuelle les Etats, même appuyés par les institutions régionales, ne sont pas en mesure de gérer une crise majeure. Le recours aux organisations humanitaires spécialistes des interventions d'urgence est nécessaire en cas de catastrophe alimentaire de grande ampleur. Une évolution notable des Dispositifs sera par conséquent de préparer l'intervention des secours d'urgence, aussi bien au niveau de l'acceptation politique qu'au niveau de la coordination technique.
Certes l'expérience du Niger montre, a posteriori, que l'on peut modifier, même tardivement, une stratégie d'intervention en passant d'une gestion de type crise modérée à une gestion de crise majeure avec une certaine efficacité. Mais, d'une part, le basculement dans une assistance humanitaire a un coût élevé ; d'autre part, ce scénario serait plus facilement accepté et réalisable s'il s'intégrait dans un plan d'urgence préalable qui précise les critères de crise et d'intervention. Pour être efficace un tel plan doit préciser les procédures de gestion de l'urgence et la coordination entre tous les acteurs. Sa préparation doit permettre aux acteurs d'un Dispositif de prendre conscience de leurs limites opérationnelles.

100) En grande partie parce que les donateurs traditionnels ont revu leurs politiques d'octroi de l'aide alimentaire.

L'inscription dans le plan du recours possible aux agences internationales et ONGs spécialisées a l'avantage de faciliter l'acceptation politique de l'intervention extérieure[101].

Les limites d'un plan d'action d'urgence

Il faut toutefois mettre en garde contre une trop grande espérance suscitée par la réalisation d'un plan d'urgence, comme le montrent les cas du Niger et du Burkina Faso. Au Niger, plusieurs éléments font douter que l'existence d'un plan d'urgence en 2004 aurait permis une meilleure gestion de la crise : la sous-estimation de l'ampleur des difficultés réelles au départ, les dotations insuffisantes du stock physique et financier, l'apathie des donateurs mobilisés sur un autre front de l'urgence au début de l'année 2005, les polémiques qui ont suivi les alertes des acteurs de l'urgence humanitaire et la campagne orchestrée par les médias, sont autant de facteurs qui échappent à la logique de planification et perturbent les schémas pré-établis. Au Burkina, un plan d'assistance d'urgence, le PNOCSUR, basé sur une approche graduelle en cinq scénarios, a été adopté en 2000 par le gouvernement. Mais il est depuis contesté par la partie nationale car la mobilisation du stock de sécurité reposant sur la codécision avec les bailleurs de fonds est devenue plus contraignante.

Une amélioration de la gestion avant le redimensionnement du Stock national de sécurité
La crise du Niger a remis à l'ordre du jour le débat des années 80 sur la dimension optimale du stock national de sécurité (SNS), en y ajoutant une discussion sur ses conditions de mobilisation engagée dans le débat sur la souveraineté alimentaire.
Au Niger, suite à la crise de 2005, le gouvernement a décidé de porter le niveau du SNS de 50 à 80.000 tonnes, en dehors de la réserve financière du fonds de sécurité alimentaire (FSA) restant plafonnée à un équivalent d'environ 60.000 tonnes. Par ailleurs, le Président a souhaité que l'OPVN conserve une réserve indépendante du Dispositif national dont la mobilisation serait plus souple. Au Mali, à côté d'un SNS de 35.000 tonnes[102] , le gouvernement a confié à l'OPAM (l'office des produits agricoles du Mali) la gestion d'un stock d'intervention (SI) d'un niveau théorique de 30.000 tonnes destiné à la régulation du marché. La majeure partie de ce stock (20.000 tonnes) devrait être géré au niveau décentralisé par des banques de céréales.

La question de la dimension du stock recouvre trois préoccupations de nature différente :
• *Un fonctionnement plus efficace du marché* : L'État manifeste la volonté de retrouver des capacités de régulation des marchés de produits vivriers, de façon à lutter contre les "commerçants spéculateurs". Au regard de l'importance prise par la "dimension accessibilité" dans la sécurité alimentaire des ménages, une réflexion renouvelée sur le rôle de l'État et des institutions régionales d'intégration en matière de régulation des marchés est nécessaire. Cette réflexion doit s'appuyer sur les enseignements du passé, en particulier les échecs de la gestion des marchés céréaliers par des offices publics. Elle doit s'inscrire dans le cadre des initiatives régionales relatives aux politiques agricoles et aux politiques de commerce extérieur (tarif extérieur commun de l'UEMOA et de la CEDEAO).
• *Une meilleure disponibilité des vivres nécessaires aux opérations d'atténuation des crises* : Les difficultés d'approvisionnement rencontrées au Niger par le Dispositif et les autres intervenants, durant la campagne 2004/05 tiennent à plusieurs facteurs ; mais le faible niveau initial du SNS a fortement pénalisé le déroulement des interventions. Indépendamment du niveau des stocks, physique et financier, définis dans l'Accord Cadre, c'est l'absence de reconstitution des stocks au niveau prévu qui a amputé la capacité de mise en oeuvre du plan d'atténuation de la crise et, surtout, de l'opération "ventes de céréales à prix modérés". Ce handicap de départ a été amplifié par une faible capacité d'anticipation de la forte hausse des prix sur le marché national et le marché régional, tant par le Dispositif que par les autres acteurs.

101) Le principe d'une mobilisation internationale en cas de situation alimentaire ou sanitaire extrêmes pourrait être validé par une instance politique comme le Parlement.
102) Que le gouvernement souhaite porter à 100.000 tonnes.

De façon générale, on constate que les outils mis en place dans les pays du Sahel pour gérer les crises, stocks de sécurité physique ou financier, ne sont que très rarement approvisionnés à leurs valeurs de convention. Les Gouvernements ou les donateurs invoquent toujours de “bonnes” raisons pour ne pas atteindre ces objectifs : l’immobilisation d’argent ou de céréales est importante, le coût de la rotation des stocks est très élevé, le stock constitue une tentation difficilement maîtrisables par les responsables politiques, etc.

Par ailleurs, un Dispositif national, pas plus que les institutions régionales ne possèdent de compétences[103] opérationnelles capables d’organiser un afflux conséquent de denrées alimentaires dans des situations de crise de grande ampleur.
Dans ce contexte, l’accroissement du stock de sécurité doit être raisonné avec beaucoup de précautions, en particulier au regard du coût des stocks et de leur maintenance. Les opérations de distribution gratuite fondées sur des approvisionnements internationaux ont montré qu’il est possible, même en saison des pluies, d’acheminer des céréales en un temps record dans toutes les régions du Niger. On a donc moins affaire à des problèmes de disponibilités physiques des vivres qu’à un problème de disponibilité des ressources financières et de compétences opérationnelles permettant d’opérer dans les délais sur les marchés internationaux.
• *Le volume adéquat d’un stock de sécurité* : Outre les difficultés de gestion du SNS et les considérations de confiance inhérentes à des fonds gérés de façon bipartite, le niveau conventionnel des stocks doit être périodiquement révisé dans des pays comme le Niger qui connaît un taux de croissance démographique très élevé (près de 3 % par an). Mais le redimensionnement des stocks ne peut se concevoir sans étudier le seuil approprié de réserves. La préparation d’un plan d’action d’urgence doit être l’occasion d’y réfléchir en intégrant cette réflexion dans la mobilisation des divers outils d’intervention. La question est aujourd’hui renouvelée avec la volonté exprimée par les autorités du Mali de décentraliser davantage les stocks et d’en confier la gestion aux banques de céréales (Voir ci-dessous).

Repositionner les instruments et améliorer le ciblage

Au Sahel, le Niger est devenu un pays précurseur en matière d’atténuation[104] des crises afin d’éviter les distributions alimentaires généralisées. Alors que la plupart des Dispositifs sahéliens ont privilégié les ventes à prix subventionné et, pour certains, également l’approvisionnement de banques céréalières, le Niger a depuis une dizaine d’années axé sa stratégie sur une plus grande diversification des interventions (voir chapitre 1).
Cependant, la diversification et la complexification des crises reposent la question de l’adéquation et de la pertinence de chaque type d’instrument. Il apparaît indispensable de disposer d’une évaluation d’impact approfondie des différents outils de gestion des crises : vente à prix modéré, micro-réalisations, intrants zootechniques, etc. Cette évaluation devrait être portée par tous les acteurs du Dispositif et impliquer les principales ONG. Elle permettrait de se doter d’une analyse et d’une vision commune des atouts et limites de chaque type d’instrument, ce qui renforcerait la conception du plan alimentaire d’urgence.
L’amélioration du ciblage est une question à traiter en lien avec la réflexion sur la stratégie d’optimisation des instruments et des scénarios d’intervention. Deux voies peuvent être explorées : (i) l’anticipation accrue des crises permettant de maximiser l’usage des instruments d’atténuation (actions favorisant l’auto-ciblage), (ii) un meilleur ciblage par les communes (voir infra) des ménages nécessitant une prise en charge.

103) Connaissances des marchés internationaux, des passations de marché à l’international, des conditions d’affrètement, etc.
104) Le Dispositif cible ses actions dans la période qui suit le déclenchement de l’alerte et qui précède la période de soudure, phase la plus critique pour les populations. Il peut aussi agir en amont de l’alerte en appuyant la lutte anti-acridienne en cas d’invasions de criquets migrateurs.

Une plus grande implication des communes

En s'appuyant sur le processus de décentralisation, il s'agit de déléguer progressivement un pouvoir accru aux acteurs publics locaux, au premier rang desquels les responsables élus des communes. Non concertées actuellement dans l'allocation des aides, ceux-ci devraient constituer à l'avenir un maillon pivot entre les populations bénéficiaires et les Dispositifs. Cette évolution offre différents avantages : des interventions plus appropriées à la volonté des bénéficiaires, une coordination des intervenants locaux, une implication dans la gestion des aides (stocks tampons ou rôle d'intermédiaire des Dispositifs), une insertion des actions dans les logiques de développement et les programmes de sécurité alimentaire promus sur les territoires des communes offrant une meilleure prévisibilité des actions d'aide et facilitant leur intégration dans les stratégies locales.

Lors de la crise 2004/05, le Mali a voulu privilégier l'approvisionnement de banques de céréales, action menée à grande échelle (10 000 tonnes distribuées en octobre 2004), aux distributions alimentaires gratuites. Décidé en urgence, suite à la mauvaise campagne agricole de 2004, l'approvisionnement des banques de céréales a connu les difficultés inhérentes à tout programme d'actions d'atténuation insuffisamment préparé : faibles pérennisation et appropriation par les bénéficiaires, absence de suivi des actions, chevauchement avec les programmes de développement, etc.

Les programmes d'action d'atténuation doivent être conçus dans un pas de temps plus long que les actions d'urgence. Ils nécessitent un processus d'identification des projets, une phase opérationnelle[105] d'accompagnement et un processus de suivi–évaluation. Ils s'inscrivent aussi dans une démarche d'aménagement et de développement du territoire qui justifie une cohérence avec l'ensemble des intervenants.

Cette recommandation s'inscrit dans une perspective de moyen terme ; les communes ne disposant pas ou peu de capacités institutionnelles, humaines et financières qui leur permettraient d'assumer dès maintenant l'ensemble des prérogatives qui leurs sont désormais dévolues. Mais l'inscrire dans les réformes des Dispositifs constitue un moyen de les renforcer indirectement et d'asseoir leur légitimité.

Une plus grande implication des institutions régionales

Le CILSS pourrait jouer un rôle important pour amener les pays de la région et les institutions régionales d'intégration économique et commerciale à travailler sur une vision commune du rôle du marché dans la réalisation de la sécurité alimentaire. Sans doute, il conviendra de repenser les politiques nationales et régionales pour les produits sensibles ou stratégiques du point de vue de la sécurité alimentaire des populations. La période est adéquate puisque la CEDEAO en collaboration avec l'UEMOA redéfinit sa politique tarifaire extérieure (mise en place de l'Union douanière) et elle négocie l'Accord de partenariat économique avec l'Union européenne. Alors qu'elles se sont contentées d'intervenir dans la crise en allouant un don, les deux institutions d'intégration doivent repenser leur rôle spécifique en cas de crise alimentaire : facilitation des échanges, veille rapprochée sur les marchés, médiation – concertation entre les États, dynamisation des cadres de concertation États, opérateurs privés, organismes gestionnaires des stocks de sécurité.

105) La phase opérationnelle peut nécessiter un appui ou accompagnement de plusieurs mois voire plusieurs années (formation et suivi des comités de gestion dans le cas de banques de céréales).

Formation et professionnalisation

La formation des cadres des dispositifs nationaux est primordiale pour l'amélioration et la durabilité des systèmes nationaux de prévention, atténuation et gestion des crises. On constate en effet aujourd'hui un énorme décalage au niveau des compétences entre les dispositifs des ONG internationales ou des organismes des Nations-Unies et les dispositifs publics du Sahel, notamment les SAP.
A l'origine, dans un objectif de surveillance des déficits céréaliers, ce sont essentiellement des cadres du service de la statistique agricole qui ont constitué les premiers effectifs des SAP. Or le domaine de la prévention et atténuation des crises a connu de nombreux développements et avancées méthodologiques. Sous la pression des urgences humanitaires et des moyens mis à disposition, les méthodes d'analyse de la vulnérabilité et de ciblage des groupes de population sont en constante amélioration, les enquêtes nutritionnelles prennent une place croissante, les analyses de marché se développent et des formations sur les métiers de l'aide humanitaire se multiplient dans les pays du Nord.
Les dispositifs publics des pays du Sahel ne comptent que très peu de cadres formés aux nouvelles méthodes et leur développement ne pourra se faire sans apport de nouvelles compétences. Des formations pourraient être mises en place au Sahel qui est un espace légitime, notamment le Niger, pour une formation dans ces domaines. En complément d'un noyau d'enseignants, les experts sur place dans les dispositifs ou les ONG et les experts de passage fournissent un vivier d'intervenants dans la formation, en même temps les situations de vulnérabilité et les actions de prévention / atténuation constituent des terrains privilégiés pour la recherche en lien avec l'action.

5.2. Des évolutions nécessaires à long terme

Une meilleure articulation entre le traitement de l'insécurité alimentaire structurelle et conjoncturelle

Le retentissement international de la crise nigérienne constitue l'opportunité de s'interroger sur l'adéquation de la mise en œuvre des politiques de prévention et de gestion des crises alimentaires, dont les outils ont été mis en place depuis près de vingt ans, avec les déterminants actuels de l'insécurité alimentaire.
Les politiques doivent en effet s'adapter afin de prendre en considération, d'une part le fait que les crises d'accessibilité touchent des personnes en insécurité alimentaire quasi permanente et, d'autre part, que l'aide doit être davantage prévisible et s'intégrer dans les stratégies des groupes vulnérables.
Ces nouveaux champs d'action rejoignent des préoccupations qui se situent à la croisée des politiques de lutte contre la pauvreté et de la gestion des crises alimentaires comme le montrent les expériences menées dans d'autres régions du continent, notamment en Éthiopie, au Kenya, en Zambie et au Malawi (DFID, 2005). De stratégie de renforcement des filets de sécurité, ces politiques évoluent vers des stratégies de protection sociale sur le long terme dans lesquelles les transferts monétaires plutôt qu'alimentaires deviennent des axes privilégiés[106].
Dans cette perspective, un scénario d'évolution des Dispositifs des pays du Sahel serait qu'ils se détachent du modèle de fonctionnement actuel qui n'opère que par réaction à une dégradation supposée temporaire : on décèle une modification dans l'environnement socio-économique (entendu dans un sens large : chute des revenus des populations, augmentation du coût des produits de première nécessité, perturbations des circuits commerciaux suite à des conflits armés, etc.), puis on déclenche des aides. Il s'agirait de préconiser deux modes d'interventions complémentaires : des actions préventives qui se dérouleraient chaque année auxquelles s'ajouteraient en fonction de la conjoncture des aides ponctuelles plus classiques.

106) Pour une présentation du débat entre aide alimentaire et transfert monétaire, voir (Gentilini, 2007), partisan de la complémentarité entre ces deux outils plutôt que de l'alternative.

Les actions “de fonds” seraient destinées aux groupes de population structurellement très vulnérables. Elles pourraient être programmées pour des localités ou des catégories socio-professionnelles (ouvriers agricoles, bergers non propriétaires, artisans) dont l’environnement socio-économique est précaire (faible potentiel de production agro-pastorale avec un développement limité d’activités économiques alternatives, faible accès aux facteurs de production, activité à faible débouché nécessitant une reconversion, activité subissant la concurrence internationale ou la dégradation écologique, etc.) ou concerner des personnes vulnérables (femmes enceintes, jeunes enfants, personnes âgées ou handicapées).
Un des effets attendus de ce scénario serait que les personnes structurellement les plus vulnérables et donc susceptibles de plonger très rapidement en cas d’accident conjoncturel dans une détresse irrévocable (exclusion des systèmes de vie traditionnels) puissent bénéficier à l’avance d’un minimum de filet de sécurité pour affronter les difficultés. On peut appliquer un parallèle avec les interventions de prévention mises en place en 2006 au Niger par MSF ou le PAM et l’Unicef dans le cadre de la lutte contre la malnutrition (voir encadré ci-dessous).

Encadré 5.1. : Stratégies préventives d’intervention contre la malnutrition

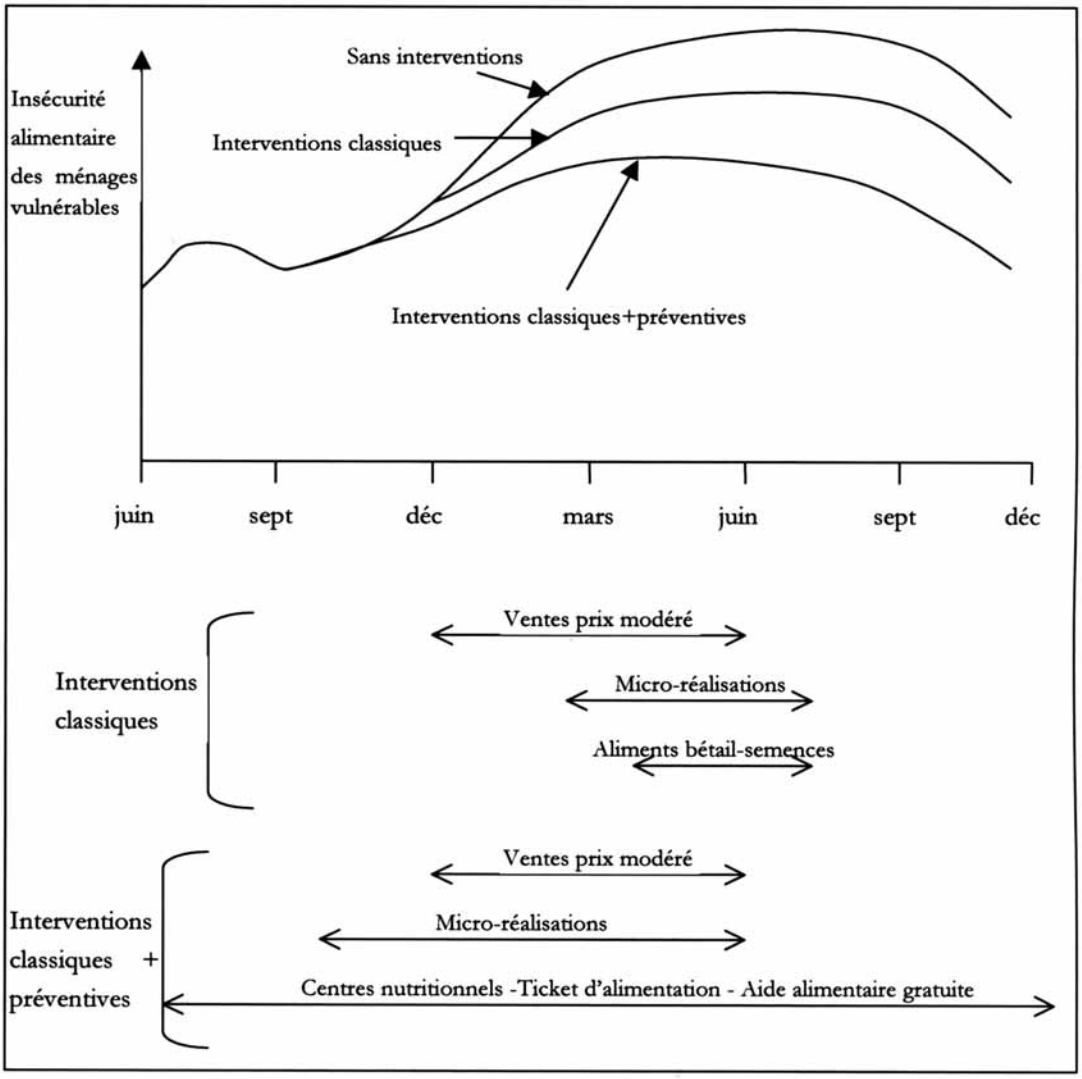
“Distribution d'un aliment thérapeutique adapté aux enfants de moins de 5 ans : Dans une vingtaine de villages où vivent environ 1 000 enfants de moins de cinq ans, dont près du quart ont traversé l'an dernier un épisode de malnutrition aiguë sévère, nous allons les approvisionner en Plumpy'nut (pâte d'arachide enrichie en micronutriments et en vitamines, prête à consommer) pendant la période de soudure, de juin à octobre. Ce projet pilote d'intervention en amont, à l'aide d'un aliment thérapeutique adapté, doit permettre de réduire le nombre d'enfants qui tombent dans la malnutrition et pourrait aussi conduire à alléger la prise en charge des enfants souffrant de malnutrition aiguë dite modérée et sans problème médical autre.”
Source : MSF, http://www.msf.fr/site/themes.nsf/pages/niger; décembre 2006.
“Pour assurer l'efficacité des traitements, le PAM a fourni une ration de protection pour environ 676.455 enfants avec un total de 4.957 tonnes de vivres. En collaboration avec l'UNICEF, le PAM a mis en œuvre les activités de “blanket supplementary feeding” dans les régions les plus affectées par la malnutrition (Tahoua, Maradi et Zinder) au profit de 354.889 enfants. Cette opération concerne les enfants de moins de 3 ans et est menée à titre préventif afin d'éviter qu'ils ne tombent dans la malnutrition sévère.”
Source : FEWS-NET, octobre 2006.

Ce scénario implique des modifications dans toutes les composantes des Dispositifs :
• En matière d’information : les systèmes d’information devront donner la priorité aux variables permettant d’évaluer l’accès des ménages aux facteurs de production et leur accessibilité à l’alimentation et non plus à la disponibilité de vivres. Ces dispositions devraient faciliter l’identification des groupes de personnes en situation structurellement vulnérable[107] et le ciblage par le suivi des indicateurs de baisse de pouvoir d’achat (“le risque marché”, autrement dit le risque d’évolution à la hausse des prix à la consommation et à la baisse des principaux biens et services produits) des zones qui basculent conjoncturellement dans l’insécurité alimentaire.
• En matière d’intervention (voir figure ci-dessous):
• Les actions préventives seraient des interventions régulières programmées chaque année en faveur des populations structurellement vulnérables. Elles concernent i) des activités saisonnières comme les chantiers à haute intensité de main d’œuvre (micro-réalisations en environnement, infrastructures, etc.) visant à offrir des opportunités de rémunération dans des zones défavorisées économiquement et ii) des aides sociales régulières (sous la forme de ticket d’alimentation, aide alimentaire gratuite, cantine scolaire, centre nutritionnel) pour permettre aux catégories les plus fragiles (enfants, femmes enceintes, personnes âgées, etc.) d’assurer une partie de leur ration alimentaire.

107 Un rôle non négligeable de ciblage pourrait être joué par les communes.

• Les aides ponctuelles dont le volume et le type d'intervention préconisés sont comme actuellement fonction de la situation alimentaire de l'année. Dans les zones où ces aides sont nécessaires, elles s'ajouteraient aux actions préventives.
• En cas de crise atteignant une certaine ampleur, il faut noter que les populations affectées pourraient bénéficier très tôt d'une amplification des actions d'atténuation comme les micro-réalisations - car les programmes sont pré-établis sur plusieurs années - et d'une densification précoce du réseau de centres nutritionnels. Progressivement, seraient ajoutées des distributions gratuites ciblées d'aide alimentaire mais sans doute dans une moindre mesure que dans une gestion classique des crises ; le recours aux organisations d'urgence spécialisées ne devant rester que l'exception.
• En matière de décision-coordination : une programmation pluri-annuelle devrait être nécessaire pour les actions préventives, combinée avec une programmation annuelle d'actions d'urgence.

Figure 5.2. : Impact attendu des interventions d'un Dispositif sur l'évolution de l'insécurité alimentaire des ménages vulnérables lors d'une crise modérée



Dans ce scénario, le rôle d'un Dispositif public pourrait être davantage recentré sur le cœur de son mandat, la décision et la coordination. En effet, sur le volet préventif, des synergies peuvent être trouvées avec les intervenants agissant déjà dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté. En matière d'information, des passerelles devraient également être établies avec les dispositifs de suivi de la pauvreté.
En faisant participer au volet prévention les organisations de développement impliquées dans la sécurité alimentaire et la santé-nutrition, les Dispositifs pourront améliorer la coordination entre les actions d'urgence et les interventions de développement.
Une politique de prévention et de gestion des crises alimentaires sera bien plus efficace en s'arrimant à de solides politiques de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté. A titre d'exemple :
- si une stratégie d'implantation de banques de céréales bien conçue s'inscrit dans la durée, il devient plus facile d'y greffer des accroissements de stocks ou la création de nouvelles banques émanant d'un programme d'urgence mais dont on sait qu'elles seront appuyées en formation et contrôlées en gestion sur plusieurs années ;
- si un programme de lutte contre la malnutrition est opérationnel, il sera bien plus aisé de renforcer temporairement un réseau de centres nutritionnels ou de responsables communautaires ;
- si les chantiers HIMO (récupération des terres, construction de pistes, etc.) sont insérés dans des dynamiques d'aménagement de l'espace des communes et programmés par les acteurs locaux de développement, les micro-réalisations élaborées dans les plans d'urgence consolideront des processus de moyen terme cohérents et planifiés ;
- si des institutions de micro-crédit sont implantées dans des zones sensibles aux aléas de production, un Dispositif peut consolider ses activités en période critique afin d'éviter d'éventuelles répercussions plus dommageables.

L'évolution des Dispositifs : une condition nécessaire mais pas suffisante

Au-delà d'une meilleure prise en charge de l'insécurité alimentaire en amont des crises, ce sont les politiques de développement, pour autant qu'elles favorisent une croissance économique équitable, qui vont permettre aux populations de renforcer leurs lignes de défense face aux aléas.
Dans cette perspective, il faut chercher à concilier les deux échelles de temps des interventions des politiques de sécurité alimentaire : court terme et moyen-long terme. Peu d'expériences probantes peuvent servir d'exemple au Sahel. Une articulation judicieuse a toujours eu du mal à se réaliser à l'image du continuum urgence-réhabilitation-développement dans les zones subissant des catastrophes naturelles, dont les réussites sont peu nombreuses. En effet, une des forces des Dispositifs mis en place depuis 20 ans dans les pays du CILSS est d'avoir pu réunir gouvernements et donateurs sur un objectif précis de gestion des crises en investissant dans des systèmes d'information, des enceintes de concertation et des outils (principalement les stocks de sécurité) d'intervention. Malgré de rares tentatives d'évolution[108], ces Dispositifs ont volontairement été cantonnés aux situations d'urgence par souci d'efficacité et pour ne pas "empiéter" sur les politiques et les programmes de développement. Or, avec le recul, on constate que l'interface entre urgence et développement a été laissée en friche[109] alors que les problèmes de pauvreté et d'insécurité alimentaire s'accentuaient et se diversifiaient (répercussions de conflits armés, pauvreté en milieu urbain, etc.). Plus que jamais, la crise du Niger remet en question ce cloisonnement artificiel qui apparaît de moins en moins fondé ; elle souligne la nécessité d'investir dans de véritables politiques de protection des actifs alliant actions sociales (la gestion des crises alimentaires[110] et le renforcement des filets de sécurité des groupes vulnérables) et interventions facilitant l'insertion économique (micro-crédits, formation, investissements agricoles, infrastructures en milieu rural, etc.).

108) Au Niger avec les programmes d'action d'atténuation ou au Cap Vert avec l'institutionnalisation de programmes annuels de chantiers à haute intensité de main d'œuvre.
109) Des actions sont menées par des ONGs ou certains projets à l'échelle locale mais sans une vision globale cohérente des priorités, des acteurs et des instruments mobilisés.
110) Le délitement de formes de solidarités traditionnelles souligne la nécessité d'étudier l'émergence de nouvelles formes d'entraide (religieuse, collectivité décentralisée) et d'explorer la création de nouveaux mécanismes d'assurance.

Pour atteindre cet objectif, des progrès devront être accomplis afin de mieux intégrer les actions d'urgence dans les programmes de long terme et améliorer les outils (concertation, modalités d'intervention) de gestion des crises en limitant leurs effets négatifs sur les actions de développement.
En ne répondant qu'au coup par coup, la communauté internationale s'est habituée à considérer comme acceptables des taux de malnutrition élevés et un accès dérisoirement bas aux services de santé avec des conséquences à moyen terme désastreuses sur le développement physiologique et intellectuel des enfants du monde rural. Or, si l'investissement dans l'éducation constitue un axe majeur des ODM – et un des rares espoirs de prospérité pour les enfants de régions soumises à un avenir agricole aléatoire – il ne donnera des résultats qu'à condition que des progrès substantiels et dans la durée soient réalisés dans l'alimentation et la santé.

Bibliographie

ACH (Action contre la Faim Espagne), Etude de l'état nutritionnel et du taux de mortalité des enfants âgés de 6 à 59 mois des zones agricole, agropastorale et pastorale des régions de Maradi et Tahoua, novembre 2005, 77 p.

Afrique Verte, 2005 : Famine au Niger ? Crise alimentaire au Sahel, éléments de réflexion. Fiche documentaire, 31 août 2005a, 4 p.

Afrique Verte, Point sur la situation alimentaire au Sahel Information sur le prix des céréales: Burkina Faso - Mali – Niger. Suivi de campagne n°54, octobre 2005b, 5 p.

AQUADEV, Suivi de la sécurité alimentaire dans la région de Zinder. Bulletin trimestriel No. 1, juillet 2005a, 8 p.

AQUADEV, Situation de référence du projet Aquadev Niger X-Gafati, Aquadev/AEDES, août 2005b, 74 p.

AQUADEV, Enquête de diagnostic sur la zone d'intervention du projet Aquadev Niger X-Gafati. Draft, septembre 2005c, 7 p.

AQUADEV, Suivi de la sécurité alimentaire dans la région de Zinder. Bulletin trimestriel No. 2. Draft, octobre 2005d, 8 p.

AMOUKOU A., Analyse de la gestion du foncier dans le processus de vulnérabilisation des ménages dans la zone d'Aguié: cas des villages de Zabon Moussou et Damama, Journée Mondiale de l'Alimentation, FAO, octobre 2005.

BANOIN M. et GUENGANT J-P, Dynamique des populations, Disponibilités en terres et adaptation des régimes fonciers : Le Niger, Faculté d'Agronomie de l'Université Abdou Moumouni de Niamey et Direction de la Statistique et des Comptes Nationaux (DSCN), FAO et CICRED, 2004.

BLEIN R. et al., Sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest: Recherche d'outils complémentaires intégrant la dynamique des marchés céréaliers dans l'analyse et l'aide à la décision, Club du Sahel/CILSS, août 2004, 61 p.

BOULANGER P-M., MICHIELS D. et DE JAEGHER C., Systèmes d'Information pour la Sécurité Alimentaire. L'expérience AEDES en Afrique, L'Harmattan, 2004, 304 p.

Cabinet du Premier Ministre, Requête d'aide alimentaire, République du Niger, novembre 2004, 2 p.

Cabinet du Premier Ministre/Cellule Crises Alimentaires, Requête au gouvernement du Niger pour des actions d'assistance alimentaire en direction des populations déficitaires de la campagne agro-pastorale 2004, République du Niger, novembre 2004, 7 p.

CARE, Evaluation de la sécurité des conditions de vie dans le département de Maradi, septembre 1997, 269 p.

CARE, Evaluation de la sécurité des conditions de vie dans le département de Zinder, avril 1998, 281 p.

CARE, Etude de base sur les conditions de vie des ménages dans l'arrondissement de Dakoro, mars 2000, 82 p.

CCA (Cellule Crise Alimentaire), Note de cadrage du programme d'atténuation des crises alimentaires (2ème phase). Version révisée, juin 2005, 5 p.

CCA, Mission de clôture de l'opération vente de céréales à prix modéré, septembre-octobre 2005, 23 p.

CCA, Rapport de synthèse de la mission de pré-évaluation des PAC 2005, octobre 2005, 17 p.

CCA, Bilan des interventions dans le cadre de la gestion de la crise alimentaire 2005, mai 2006,17 p.

CCA, Rapport de distribution gratuite des vivres. Année 2005, décembre 2005, 31 p.

CHARASSE M. et GOUYTERON A., Rapport d'information. Mission d'évaluation et de contrôle du soutien français au dispositif nigérien de gestion de la crise alimentaire, Sénat français, septembre 2005, 76 p.

CHENUIL R., Evaluation des besoins en termes d'activités de post-urgence et de développement dans les zones d'intervention de la CRF au Niger. Agadez-Zinder, Croix Rouge Française, novembre 2005, 58 p.

CILSS/IFDC, Rapport final de la conférence régional sur la situation agricole et alimentaire et les opportunités d'échanges dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest, 16-18 mars 2005, 37 p.

CILSS, Compte rendu de la rencontre régionale sur le suivi de la situation agricole et alimentaire et les perspectives des récoltes de la campagne agricole 2005-2006, juillet 2005a, 23 p.

CILSS, Rapport final de la rencontre régionale sur le suivi de la situation agricole et alimentaire et les perspectives de récoltes de la campagne agricole 2005-2006 dans le Sahel", Bamako, 13-15 septembre 2005b, 17 p.

CILSS, Rapport final de la réunion de concertation technique sur les perspectives des productions et bilans céréaliers ex-post 2004/2005 et prévisionnel 2005/2006 des pays du CILSS, Nouakchott, 7-10 novembre 2005c, 16 p.

CILSS, Situation alimentaire céréalière des pays du CILSS. Exercice 2004/2005, décembre 2005d, 21p.

CILSS, Situation alimentaire céréalière prévisionnelle des pays du CILSS. Exercice 2005/2006, décembre 2005e, 29 p.

CILSS, Bulletin spécial Inondations, mars 2005f, 6 p.

CILSS, Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel : bilan et perspectives, 2004a, 88 p.

CILSS, Compte rendu de la réunion du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel, Niamey, Niger, 14-16 décembre 2004b, 31 p.

CISSOKO S.M., Famines et épidémies à Tombouctou et dans la boucle du Niger du XVI^{e} au XVIII^{e} siècles, BIFAN, 1968, B-23(3), pp.806-821

Club du Sahel, La hausse des prix des céréales au Niger, conséquences sur la sécurité alimentaire des populations. Synthèse OCDE, janvier 1999, 24 p.

COSTE J. et EGG J., Le mécanisme de concertation/coordination au sein du DPGCA au Niger: diagnostic et recommandations, RESAL, octobre 2001, 40 p.

DELPEUCH F., Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : Synthèse concernant les aspects nutritionnels, IRAM, juin 2006, 48 p.

DEMBELE, N. et STAATZ J., Response of cereals traders to agricultural market reform in Mali. Democracy and Development in Mali. R. D. a. S. J. Bingen J., 2000, pp.145-165.

DETRY J-F. et HERAULT D., Amélioration de la fiche de vulnérabilité du SAP au Niger, RESAL Niger, août 2001, 44 p.

DEVEREUX S. et HOWE P., Famine Intensity and Magnitude Scales : A Proposal for an Instrumental Definition of Famine, Disasters, volume 28, numéro 4, 2004, p.353-372

DFID, Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and challenges ahead, practice paper, 2005.

DOKA M. et MONIMART M., Pression foncière et nouvelles formes d'accès à la terre: vers une déféminisation de l'agriculture au sud Niger?, 2003, 11 p.

EGG J., BOCOUM I. et NDIAYE M., Crise alimentaire 2005 au Niger : les politiques de développement dans l'impasse ?, compte rendu de la journée d'étude IRAM du 15 septembre 2006, IRAM, mai 2007, 52 p.

EGG J., 1999, Etude de l'impact de la libéralisation sur le fonctionnement des filières céréalières au Mali. Rapport de synthèse.- Bamako : PRMC, 78 p.

EGG J. (coord.), L'économie agricole et alimentaire du Niger: vers une intégration au marché du Nigeria?, Club du Sahel, CILSS, 1993.

EGG J. et GABAS J.J., La prévention des crises alimentaires au Sahel : Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau 1985-1995, OCDE-Club du Sahel, Paris, 1997, 210 p.

EGG J., DANGUIOUA A. et MICHIELS D., Cadre stratégique de la politique de prévention et atténuation des crises alimentaires au Niger, Cabinet du Premier Ministre, Cellule Crises Alimentaires, INRA, UMR Moisa, Niamey et Montpellier, juillet 2004, 35 p.

Epicentre, Statut nutritionnel et mortalité rétrospective. Enquête réalisée dans la périphérie rurale de la ville de Zinder, août 2005, 33 p.

FAO/PAM/FEWS-NET/SAP/GC, Rapport sur la mission conjointe sur l'évaluation de la situation alimentaire dans les zones vulnérables de Tahoua, février-mars 2005, 6 p.

FAO/PAM/République du Niger, Evaluation préliminaire de la campagne agro-pastorale, de la situation alimentaire, et des perspectives 2005-2006. Version préliminaire, décembre 2005, 59 p.

FAO, Dossier sur les directives volontaires du droit à l'alimentation: FAO. Le droit à l'alimentation, mise en pratique, Rome, 2006.

FAO, Note sur la campagne agricole et pastorale 2005 et perspectives post crise, août 2005, 11 p.

FAO, Note sur la campagne agricole et pastorale 2005 et perspectives post crise, octobre 2005, 17 p.

FAO/PAM/CILSS/SAP/CCA, Mission d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires au Niger, décembre 2004, 20 p.

FAO, Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 1996.

FFP (Office of Food for Peace) et OFDA (Office of U.S. Foreign Disaster Assistance), Compte rendu du Forum, Famine Forum, Washington, D.C., 24-25 mars, 2004.

GADO B.A., Une histoire des famines au Sahel ; Etude des grandes crises alimentaires (XIXe –Xxe siècles), L'Harmattan, Paris, 1993.

GADO A., CHAKO Ch. et ZAKARY M., Plan National d'urgence du Niger (phase 1) : Analyse rétrospective des crises alimentaires et des réponses apportées, CCA, décembre 2003

GENTILINI U., Transferts monétaires et aide alimentaire – un premier inventaire, Document hors-série n°18, PAM, 2007, 32 p.

GRANDESSO F. et BEHNAM D., Situation nutritionnelle et mortalité rétrospective dans le district sanitaire d'Ouallam, région de Tillabéri, Epicentre/Médecins sans Frontières (MSF), septembre 2005, 42 p.

HAMADOU S., Libéralisation du commerce des produits vivriers au Niger et mode d'organisation des acteurs privés. Les réseaux marchands dans le fonctionnement du système de commercialisation des céréales. - Thèse de doctorat (dir. Ph. Lacombe et J. Egg), ENSAM, Montpellier, juillet 1997, 340 p.

HAMADOU S., Etude sur la hausse des prix des céréales au Niger: constats et analyse des principaux déterminants, Club du Sahel, janvier 1999, 26 p.

Helen Keller International/PAM, Evaluation de base de l'état nutritionnel des enfants de 6 à 59 mois dans les régions rurales de Maradi et Zinder. Rapport de deux enquêtes, avril 2005, 115 p.

KONE M. et TOURE O., Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : Enquêtes sur les conditions de vie des ménages dans les régions de Maradi et Zinder, IRAM, juin 2006, 107 p.

LOEWENBERG, Samuel, Why did helping Niger take so long?, Le Lancet, 24 septembre 2005.

MICHIELS, D. et BAKOYE, S., Bilan des appuis de la Commission européenne à la sécurité alimentaire du Niger, IRAM, 2002.

Ministère du Développement Agricole, Pré évaluation de la campagne agricole 2004. Note de synthèse, République du Niger, octobre 2004, 26 p.

MSF, Hausse alarmante de la malnutrition. Dossier de presse, avril 2005a.

MSF, Crise nutritionnelle: MSF réagit à l'urgence. Dossier de presse, avril 2005b.

MSF, Retour sur le lancement de l'opération d'urgence. Dossier de presse, mai 2005c.

Médecins sans Frontières (MSF), Dossier Niger: Payer ou mourir, juin 2005d, 19 p.

MSF, Enquête nutritionnelle: des résultats alarmants. Dossier de presse, juin 2005e.

MSF, Crise alimentaire: diagnostic précoce, secours lents et inadaptés. Dossier de presse, juin 2005f.

MSF, En septembre, toujours des milliers d'enfants victimes de malnutrition. Dossier de presse, septembre 2005g.

MOONEN B et STEFFEN C., Niger: Enquête nutritionnelle et de mortalité rétrospective, périphérie rurale de la ville de Zinder, MSF, août 2005, 5 p.

Nations Unies, Flash Appeal. Mai-septembre 2005, mai 2005, 19 p.

Nations Unies, Flash Appeal révisé. Juillet-décembre 2005, juillet 2005, 21 p.

NUBE, M. et SONNEVELD B., Schémas de répartition géographique de l'insuffisance pondérale infantile en Afrique, Bulletin OMS No. 10, octobre 2005, 7 p.

OMS (Organisation Mondiale de la Santé), Who global database on child growth and malnutrition, Niger.

OXFAM/AREN, Enquête de sécurité alimentaire à Dakoro, Niger, juillet 2005, 8 p.

PAM/FEWS-NET/CC/SAP, Suivi de la crise alimentaire dans les zones affectées par la sécheresse et l'invasion acridienne au Niger en 2004, juin 2005, 6 p.

PAM, Enquête sur la sécurité alimentaire en situation d'urgence (EFSA) au Niger. Résumé des résultats préliminaires, novembre 2005a, 16 p.

PAM, Emergency operation Niger. Budget revision No. 3, juillet 2005b, 4 p.

PAM, Emergency operation Niger. Budget revision No. 7, août 2005c, 18 p.

PAM, Niger : Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA), août 2005d, 119 p.

PAM, Niger : Profil des marchés céréaliers, août 2005e, PAM, 84 p.

PAM/INTERFAIS, Moniteur de l'aide alimentaire. Aide alimentaire aux pays membres du CILSS 2004-2005. Edition spécial, décembre 2005, 84 p.

PAM/OEDE, Evaluation de la réponse du PAM à la crise alimentaire au Niger en 2005. Volume 1 : Rapport principal, OEDE/2006/8, mai 2006a, 40 p.

PAM/OEDE, Evaluation de la réponse du PAM à la crise alimentaire au Niger en 2005, Volume 2 : Annexes, OEDE/2006/8, mai 2006b, 40 p.

PAM, Opération d'urgence. Assistance aux populations nigériennes affectées par la sécheresse et l'invasion acridienne en 2004, février 2005, 14 p.

Préfecture de Dakoro, Procès verbal de la réunion sur la situation pastorale dans le département Dakoro, juin 2005, 3 p.

SAP (Système d'Alerte Précoce), Situation alimentaire dans les zones vulnérables, juin 2005, 10 p.

SAP/CCA, Rapport général de la 1ère réunion annuelle du système de prévention et de gestion des crises alimentaires, édition 2005, Tahoua, 13-15 janvier, 2005, 62 p.

SAP/CCA, Rapport général de la 2ème réunion annuelle du système de prévention et de gestion des crises alimentaires, édition 2005. Réunion de réévaluation de la vulnérabilité, Niamey, 25-26 mai, 2005, 38 p.

SAP, Communiqué final de la réunion annuelle du Comité National de prévention et de gestion des crises alimentaire, Maradi, 22-25 novembre 2005, 6 p.

SAUVAGEOT D., Statut nutritionnel de la population du département de Keita et mortalité rétrospective, région de Tahoua, Epicentre, août 2005.

SOW M. et al., Evaluation des systèmes d'alerte précoce sur la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Version provisoire, juillet 2005, 51 p.

SOW S. et al., Evaluation rapide de l'état des cultures et de la situation alimentaire au Nord du Nigeria. Rapport de mission, CILSS/Agrhymet, 23 août-3 septembre 2005, 12 p.

UNICEF, Principaux résultats de la réponse de l'UNICEF, des ONG et des partenaires à la crise nutritionnelle au Niger. Période du 1er juillet au 31 décembre 2005, Niamey, janvier 2006, 11 p.

Union Européenne, Note synthétique relative au suivi de la situation alimentaire au Niger, DCE Niger, juillet 2005, 12 p.

Union Européenne, Crise alimentaire 2005: Conclusions de la réunion du 26 septembre 2005, septembre 2005, 12 p.

Union Européenne, La crise 2004-2005 au Niger, octobre 2005, 20 p.

USAID, Niger: An evidence base for understanding the current crisis, juillet 2005, 6 p.

VOITURIEZ T., Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : Analyse des séries de prix, document de travail, IRAM, 2006, non publié.

WILDING, John et al., Joint Evaluation of the Humanitarian Response to the 2005 Food Crisis in the Republic of Niger, CARE/CRS/World Vision/Save the Children, novembre 2005, 38 p.

Bulletins

AGRHYMET, Bulletins mensuels.

CILSS, Bulletins Flash.

FEWS-NET, Rapports mensuels sur la sécurité alimentaire.

OCHA, Rapport sur la situation humanitaire.

OMS, Rapport sanitaire d'urgence.

PAM, Rapport sur la situation au Niger.

Système d'Alerte Précoce (SAP), Bulletins Flash Synthèses de la situation alimentaire dans les zones vulnérables, et Bulletins mensuels d'information sur la situation alimentaire, socio-économique, sanitaire et nutritionnelle.

SIM Bétail, Flash Info hebdomadaires sur les marchés à bétail et Bulletins mensuels.

SIMA, Bulletins mensuels de la situation sur les marchés agricoles et Suivis hebdomadaires des marchés agricoles.

Articles de presse (Cf tableau 3.2).

Ministère des Affaires étrangères et européennes
DgCiD
Direction générale
de la Coopération internationale
et du Développement

244, boulevard Saint-Germain
75303 Paris 07 SP
Téléphone standard : 01 43 17 90 00
www.diplomatie.gouv.fr







Cette publication fait suite à une première étude réalisée par le “Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger” sur la crise de 2005. Elle en reprend les analyses, qui font aujourd'hui référence, pour les approfondir et en dégager des recommandations en matière de stratégies de sécurité alimentaire en Afrique. En effet, à l'heure où les questions alimentaires reviennent au premier rang des préoccupations internationales, la crise de 2005 demeure riche d'enseignements. Destinés en premier lieu aux pays sahéliens, ces enseignements concernent également l'ensemble des pays qui affrontent périodiquement des situations d'insécurité alimentaire.

Les auteurs de cette publication tirent des enseignements sur les causes structurelles de cette crise, au premier rang desquelles figurent l'appauvrissement continu de certaines franges de la population sahélienne et un dysfonctionnement du marché céréalier.

Leurs recommandations portent sur l'amélioration des systèmes d'alerte, la planification et la coordination des secours d'urgence, la gestion des stocks de sécurité, l'articulation des différents modes d'intervention en fonction des situations, le rôle des organisations régionales et la nécessité de bâtir de véritables politiques de prévention inscrites dans la durée.

→ ÉTUDES
PARTENARIATS
ÉVALUATIONS
REPÈRES