

La répétition des crises alimentaires et nutritionnelles au Niger : la rénovation urgente des politiques de sécurité alimentaire

Denis Michiels¹
Johny Egg²
Roger Blein³

¹ IRAM
49, rue de la glacière
75013 Paris
France
<michiels@no-log.org>

² IRAM
Parc scientifique Agropolis
Bâtiment 3
34980 Montferrier-le-Lez
France
<j.egg@iram-fr.org>

³ Bureau Issala
10, rue du Four du Gué
95590 Presles
France
<roger.blein@bureau-issala.com>

Résumé

Après la crise alimentaire très médiatisée de 2005, le Niger a connu en 2010 une crise de plus grande ampleur. Cet article cherche à analyser pourquoi les populations nigériennes sont confrontées à la répétition de crises sévères à un rythme tendant à s'accélérer. La crise de 2005 a mis en évidence l'important décalage entre le modèle explicatif de la crise alimentaire retenu par le Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA), les déterminants réels de l'insécurité alimentaire et leurs représentations locales. L'origine de la crise n'était pas liée à un choc, mais au processus d'appauvrissement des ménages ruraux qui a conduit à une crise d'accessibilité aux denrées alimentaires. Par rapport aux crises antérieures, la spécificité de cette crise tient à la place prise par la question de la malnutrition des enfants, phénomène endémique au Niger, à travers l'apparition d'interventions de grande envergure. Le déroulement de la crise de 2010 présente de nombreuses similitudes avec la crise précédente. De plus grande ampleur en termes de population affectée, sa prise en charge tardive a débouché sur une réponse d'urgence impliquant une assistance humanitaire exceptionnelle de la communauté internationale. Davantage qu'en 2005, la gestion de la crise nutritionnelle s'est imposée aux intervenants humanitaires comme une priorité. Cela s'explique par l'insuffisance d'investissements jusqu'ici dans la prévention de la malnutrition, mais résulte aussi de la tendance à privilégier les indicateurs nutritionnels dans les diagnostics. Cette stratégie a permis d'éviter une catastrophe humanitaire, mais a, par contrecoup, réduit la mobilisation pour la préservation des moyens de production. Dans ce contexte d'affaiblissement de la capacité de réponse des populations, la politique de gestion de crise, centrée sur la réponse d'urgence, atteint ses limites : toujours plus coûteuse, elle ne parvient pas à enrayer la répétition des crises. Les politiques de sécurité alimentaire doivent évoluer afin de mieux assurer le renforcement des capacités des ménages et lier les interventions dans un continuum prévention-urgence-réhabilitation-développement.

Mots clés : aide alimentaire ; famine ; malnutrition ; Niger ; secours d'urgence ; sécurité alimentaire.

Thèmes : alimentation, consommation, nutrition ; systèmes agraires ; territoire, foncier, politique agricole et alimentaire.

Abstract

Repeated food and nutritional crises in Niger: The emergency for a renewal in food security policies

Following the very mediatized food crisis of 2005, Niger was faced in 2010 with a deeper crisis. This article aims at analyzing why Niger is repeatedly confronted with severe crises at a rhythm tending to accelerate. The 2005 crisis highlighted a very significant gap between the explanatory model of food crises selected by The Food Crisis Prevention and Mitigation Mechanism (DNP-GCA), the real determinants of food insecurity and their local representations. The origin of the crisis had no direct link with any shock, but rather

Pour citer cet article : Michiels D, Egg J, Blein R, 2012. La répétition des crises alimentaires et nutritionnelles au Niger : la rénovation urgente des politiques de sécurité alimentaire. *Cah Agric* 21 : 302-10. doi : 10.1684/agr.2012.0588

Tirés à part : J. Egg

with the impoverishment process bearing upon rural households which led to a crisis impeding accessibility of foodstuffs. Compared to former crises, the specificity of this one lies in the importance given to the issue of child malnutrition, an endemic phenomenon in Niger, through the appearance of large scale interventions. The chronology of the 2010 crisis presents many similarities with that of the preceding crisis. As this crisis, more severe in terms of the number of people affected, was dealt with too late, the response entailed mobilizing emergency means requiring an exceptional humanitarian aid from the international community. Even more than in 2005, the management of the nutritional crisis has been prioritized by the intervening humanitarian organisations. This situation can be explained by the lack of investment up to now dedicated to preventing malnutrition, but it also results from the tendency to privilege nutritional indicators in the diagnoses. This strategy, while making it possible to avoid a humanitarian catastrophe also by reaction reduced the mobilization to safeguard production means. In such a context of reduced population resilience, a crisis management policy forced to focus on emergency solutions reaches its limits: in addition to its ever-increasing costs, it fails to overcome the repetition of crises. Food security policies must change to better ensure the reinforcement the capabilities of households and bind interventions within a prevention-urgency-rehabilitation-development continuum.

Key words: emergency relief; famine; malnutrition; Niger; food aid; food security.

Subjects: consumption, food, nutrition; farming systems; territory, land use, agricultural and food production policy.

La crise de 2005 a plongé plus de trois millions de Nigériens dans une insécurité alimentaire sévère et révélé l'ampleur critique de la malnutrition des jeunes enfants. Cette situation a conduit de nombreux acteurs de la prévention et de la gestion des crises alimentaires (gouvernement, agences bilatérales de coopération, agences des Nations unies, organisations humanitaires) à s'interroger sur les causes de la crise et sur les modalités de sa gestion afin d'en tirer les leçons pour améliorer les politiques de sécurité alimentaire. Cela n'a pas empêché le Niger d'être confronté en 2010 à une nouvelle crise, de plus grande ampleur. Pour autant, depuis 2005, la malnutrition est mieux prise en compte et fait l'objet d'une prise en charge prioritaire de la part des intervenants humanitaires. Après les grandes famines sous-régionales de 1973 et 1984 et la crise nationale de 1991 (Gado, 1993 ; Bonnacase, 2010), les populations nigériennes avaient traversé plusieurs épisodes de sécheresse ou d'invasions acridiennes sans connaître de dégradation critique de leur situation alimentaire. *A contrario*, la première décennie du XXI^e siècle a été marquée par deux crises majeures alors que le déficit annuel de production céréalière ne chutait que modérément. Les déterminants de la sécurité alimentaire

des populations sahéennes apparaissent en profonde mutation. Un processus continu de dégradation des moyens de subsistance a été engagé dans les années 1990 qui a entraîné des changements dans les modes de vie¹ et réduit progressivement les capacités de résilience² des ménages face aux aléas.

Alors que la situation alimentaire de 2012 s'annonce de nouveau préoccupante, cet article cherche à analyser pourquoi le Niger est confronté à la répétition de crises sévères et s'interroge sur la place prise par la dimension nutritionnelle de la sécurité alimentaire dans la gestion des crises au détriment de la reconstitution des capacités des ménages en sortie de crise.

L'article s'appuie sur une analyse détaillée du déroulement des crises de 2005 et de 2010 au Niger (Michiels *et al.*, 2007 ; Michiels *et al.*, 2011),

¹ Notamment par la difficile mutation des systèmes agraires et pastoraux dans un contexte de forte pression démographique, l'insertion de ces systèmes dans les échanges marchands et les transformations de l'organisation sociale et familiale (défémisation de l'agriculture, exclusion des jeunes, diminution des solidarités traditionnelles).

² Désigne à la fois la capacité immédiate à faire face à des chocs conjoncturels et la capacité durable à reconstituer les équilibres compromis.

réalisée à la demande du Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA)³. La démarche repose sur la construction d'une chronologie des événements (information ou diagnostic, décisions, mise en œuvre des actions) et sur une analyse du jeu des acteurs à partir d'interviews réalisées au Niger.

La première partie rappelle les caractéristiques de la crise de 2005 et les enseignements tirés, la deuxième décrit l'intensité de la crise de 2010 et la mobilisation des acteurs pour y faire face, enfin, la troisième partie analyse les raisons de crises si rapprochées et attire l'attention sur les défis à relever pour les politiques de sécurité alimentaire au Niger et plus largement au Sahel.

Les enseignements de la crise de 2005

À partir de 2001, le « Dispositif » du Niger a connu un essor remarquable. Par rapport aux dispositifs des autres pays du Comité Inter-Etats de Lutte

³ Le DNP-GCA, dénommé le « Dispositif » dans la suite du texte, a été mis en place en 1999 au Niger, pour venir en aide aux populations en situation d'insécurité alimentaire conjoncturelle.

contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), ses principaux atouts sont :

- la panoplie des outils d'intervention qui permettent une réponse graduée selon la gravité et l'étendue de la crise (notamment, avec l'outil novateur de projets d'atténuation des crises) ;
- l'efficacité du mécanisme de coordination avec les agences de coopération à travers le comité restreint de concertation et la cellule crise alimentaire (CCA) ;
- la présence de structures décentralisées (avec les comités régionaux et sous-régionaux).

Le « Dispositif » est alors considéré comme un dispositif expérimenté capable de fournir une assurance contre le risque de crise alimentaire. La crise qui émerge progressivement au cours de l'année 2005 va montrer les limites du « Dispositif ». Les premiers signes d'alerte sont lancés après la campagne agricole 2004 qui, bien que déficitaire, n'est que légèrement en décalage avec la moyenne de production des cinq dernières années. Les éleveurs sont eux davantage pénalisés par le manque de fourrage. Après une première phase où le plan de réponse d'urgence est sous-dimensionné et où les donateurs, ainsi que le Programme alimentaire mondial (PAM), peinent à rassembler les aides nécessaires, l'accès des populations aux aliments de base va fortement se renchérir. Dans le même temps, de nouvelles enquêtes font apparaître que les taux de malnutrition dépassent le seuil de crise de 15 % (norme Organisation mondiale de la santé [OMS]). Sous la pression de Médecins sans frontières (MSF) (Crombé *et al.*, 2007) et des Nations unies, ce diagnostic va entraîner un changement d'échelle et de nature de la réponse et l'arrivée massive d'organisations humanitaires, principalement pour traiter la malnutrition.

La révélation de la malnutrition infantile dans le bassin céréalière du Niger va soulever une controverse et constituer un véritable paradoxe, pour nombre d'observateurs, d'autant que c'est à partir d'elle que la crise va être médiatisée à l'échelle internationale. Au-delà des seuils critiques atteints pendant la période de soudure, elle met en lumière la malnutrition endémique chez les enfants nigériens, comme d'ailleurs partout au Sahel. Son origine multifactorielle liant les facteurs alimentation, santé, environ-

nement social est mal appréciée faute d'une compréhension suffisante de leurs interactions (Delpeuch, 2006). Les éleveurs⁴, dont la compétition pour les ressources naturelles avec les agriculteurs est exacerbée, sont doublement affectés par la réduction de la production laitière et de leurs revenus au cours de l'année 2005 et par la baisse de la capacité de reproduction des troupeaux. Les moyens du « Dispositif » pour répondre à la crise pastorale ne sont pas adaptés à la spécificité des besoins des éleveurs. Le rôle du marché régional dans l'approvisionnement du Niger va s'inverser en 2005. L'assurance d'importer des céréales depuis les pays voisins (principalement le Nigeria) n'est plus garantie par le marché ; c'est, au contraire, la production du Niger qui vient combler en début de campagne l'offre insuffisante des pays côtiers. La flambée des prix qui en découle en période de soudure débouche sur une crise d'accessibilité davantage que de disponibilité. Ce phénomène, accentué par la fermeture des frontières du Mali et du Burkina Faso aux exportations, va contribuer à entraver la réactivité des programmes d'urgence. En outre, la mobilisation des aides extérieures est freinée par la non-reconnaissance de la gravité de la crise par les hauts autorités nigériennes et par la « concurrence » de nombreuses autres urgences humanitaires (notamment, suite au tsunami en Asie du Sud-Est). Ce n'est qu'après une forte médiatisation de la crise à l'échelle internationale, et donc tardivement, que les *flash appeal* des Nations unies sont parvenus à déclencher une aide consécutive (PAM, 2006).

La crise de 2005 a pris le « Dispositif » à défaut. Elle a mis en évidence que le modèle habituel de représentation de la crise alimentaire et ses modes de gestion, axés sur l'aide alimentaire et sur des interventions visant à limiter les déficiences du marché (ventes à prix modéré, approvisionnement de banques de céréales, opérations de *cash for work*), étaient en grand décalage avec l'évolution des déter-

⁴ D'après le recensement général de l'agriculture et du cheptel (2008), l'élevage représente l'activité principale de 10 % des ménages. Elle est associée à l'agriculture pour 79 % des autres ménages ruraux.

minants de la sécurité alimentaire des populations (Afrique contemporaine, 2008). L'origine de la crise n'est pas liée à un choc, mais au processus de transformation des modes de production et à l'appauvrissement des ménages ruraux dont la vulnérabilité s'est accrue. La crise révèle la détérioration continue des conditions de vie d'une frange importante de la population rurale ainsi que l'imbrication des facteurs structurels et conjoncturels dans les déterminants des crises alimentaires en raison de la croissance démographique très élevée, du faible développement économique et de la dégradation écologique marquée.

Ce constat fait apparaître que soutenir les populations démunies uniquement pendant une période de soudure critique ne suffit plus à leur permettre d'affronter les aléas futurs.

La crise de 2005 a entraîné de nombreux bouleversements dans la gestion traditionnelle des crises au Niger avec un transfert de responsabilité des institutions désignées localement aux organisations spécialisées dans l'urgence (PAM, ONG internationales). La logique de l'assistance humanitaire avec ses propres référentiels et modalités d'intervention s'est heurtée aux pratiques de structures nationales et d'acteurs du développement. En investissant la thématique de la malnutrition, nombre d'organisations urgentistes ont ainsi été confrontées aux limites d'un traitement conjoncturel de problèmes aux causes multifactorielles et, en bonne partie, structurelles en n'ayant ni la légitimité ni le savoir-faire pour infléchir la politique de santé publique (Olivier de Sardan, 2011).

Une nouvelle crise de grande ampleur en 2010

Les campagnes agropastorales postérieures à la crise de 2005 connaissent de meilleurs résultats. Le « Dispositif » a repris des interventions d'atténuation en faveur de populations en insécurité alimentaire conjoncturelle. Ces opérations sont plus localisées qu'en 2005, mais elles engagent un volume de ressources plus élevé

qu'avant la crise. La dimension nutritionnelle est développée dans les systèmes d'information en collaboration avec le ministère de la Santé. L'Unicef et le PAM ainsi que la plupart des ONG internationales, arrivées au Niger avec la crise, maintiennent des actions de récupération nutritionnelle en appui aux centres de santé ainsi que des projets de prévention. En 2008, le Niger subit les répercussions de la flambée internationale des prix des produits alimentaires. La campagne agricole de 2008 constitue un record historique de production sans entraîner de baisse des prix des céréales sur les marchés. Par ailleurs, des initiatives à l'échelle régionale visant à relancer les investissements en faveur de l'agriculture voient le jour. Alors que les responsables des politiques de sécurité alimentaire tardent à prendre en compte plus profondément les implications des événements de 2004 à 2005, une nouvelle crise, de plus grande ampleur, va souligner l'urgence de reconsidérer la stratégie de prévention des crises du Niger.

Les principales caractéristiques de la crise alimentaire de 2010

Une production céréalière en recul et un déficit fourrager élevé

Davantage que par la baisse de la production céréalière (de 31 % par rapport à la récolte record de 2008), la campagne agricole 2010 a été marquée par un déficit élevé de production fourragère, s'ajoutant à une campagne pastorale précédente déjà déficitaire. Des mouvements de transhumance des troupeaux ont commencé très tôt et certains éleveurs se sont trouvés piégés dans des enclaves pastorales sans disponibilité en eau et nourriture.

Un approvisionnement en céréales satisfaisant mais des termes de l'échange dégradés pour les éleveurs

Contrairement à 2005, les marchés ont fonctionné sans entrave majeure avec des importations régulières en provenance des pays voisins. Suite à la hausse des prix des denrées alimentaires enregistrée en 2008 sur les

marchés tant internationaux que locaux, les prix des céréales se sont maintenus à des niveaux très élevés sans atteindre pour autant ceux de 2005 (*figure 1*). La vente des animaux s'est, elle, exercée avec une forte dépréciation réduisant le pouvoir d'achat des éleveurs.

Une proportion toujours plus élevée de ménages en situation d'insécurité alimentaire

Avec des revenus agricoles et de la migration en baisse, un développement précoce des stratégies de survie (dont la modification du régime alimentaire et la décapitalisation du patrimoine), plus de 7,1 millions de personnes ont été déclarés par l'Institut national de la statistique (INS) et par le Système d'alerte précoce (SAP) en « *insécurité alimentaire modérée ou sévère* », soit plus du double de 2005.

Une crise nutritionnelle prégnante et durable

En 2010, la crise nutritionnelle a affecté les enfants issus de toutes les régions du Niger, déjà en proie à la malnutrition chronique. La prévalence de la malnutrition aiguë globale est passée de 12,3 % en juin 2009 à 16,7 % en juin 2010 (*figure 2*), au-dessus du seuil d'urgence défini par l'OMS.

Plus de 330 000 enfants de 6 à 59 mois souffrant de malnutrition aiguë sévère (*figure 3*) ont été admis en 2010 dans les centres de santé et 255 000 enfants de la même tranche d'âge ont bénéficié de soins contre la malnutrition aiguë modérée. Cette situation n'avait plus été rencontrée depuis 2005 au Niger quand plus de 300 000 cas de malnutris modérés et sévères avaient été traités.

De nombreuses similitudes dans le déroulement des deux crises

Si des signaux d'alerte sur les résultats de la campagne agropastorale sont lancés dès le mois d'août 2009, le plan de soutien définissant la stratégie ainsi que la nature et le volume des interventions n'est officialisé qu'à la fin janvier 2010. Comme en 2005, cette période clé de l'alerte et de la prépara-

tion de la réponse est perturbée par l'absence de reconnaissance de la gravité de la situation par les hautes autorités du pays ainsi que par deux catastrophes extérieures, les inondations au Pakistan (juillet à octobre 2010) et le tremblement de terre à Haïti (10 janvier 2010) qui accaparent la communauté des humanitaires.

Après le coup d'État renversant le président Tandja le 18 février 2010, les nouvelles autorités lancent, début mars, un appel à l'aide internationale. Les actions programmées dans le premier plan de soutien démarrent avec retard et la plupart sont sous-financées. Dans les mois suivants, l'actualisation du diagnostic alimentaire et nutritionnel va révéler une situation bien plus préoccupante et les acteurs de terrain vont assister à un afflux massif d'enfants malnutris dans les centres de santé. Cette séquence alliant sous-estimation des besoins, démarrage lent des interventions, retards de l'assistance internationale, ainsi que médiatisation progressive par les acteurs humanitaires ressemble à quelques nuances près – abordées ci-dessous – à la chronologie de la crise précédente.

De façon similaire à 2005, la mise en évidence par une nouvelle enquête de taux alarmants de malnutrition va constituer le facteur déclenchant d'un changement de stratégie opéré, début juillet, sous le leadership des Nations unies (PAM et Unicef principalement). En revanche cette fois-ci, le « Dispositif » entérine ce changement qui concentre dorénavant les ressources sur la réduction de la malnutrition des jeunes enfants.

Une riposte humanitaire de premier plan

En mobilisant 260 000 tonnes de vivres (céréales et légumineuses) sans compter les aliments et intrants spécialisés pour la prise en charge de la malnutrition et en injectant plus de 25 milliards de francs CFA (soit 38 millions d'euros) en subventions⁵, la réponse à la crise 2010 est parvenue à mobiliser un volant d'interventions plus élevé qu'en 2005, pour les deux

⁵ À travers des actions de *cash transfer*, *cash for work* (CFW), déstockage du bétail, distribution de semences et d'intrants zootechniques.

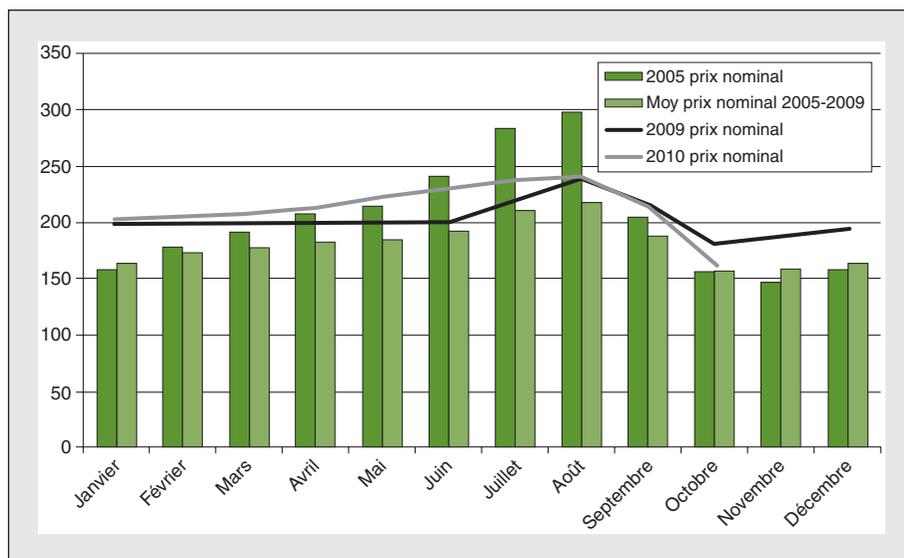


Figure 1. Évolution du prix nominal du kilogramme de mil (en francs CFA).

Figure 1. The nominal price trend per kilogram of millet (CFA francs).

Source : Programme alimentaire mondial (PAM, 2010) et Système d'information des marchés agricoles (SIMA).

volets alimentaires et non alimentaires (tableau 1). La différence est plus marquée pour le volet nutritionnel. Près de deux fois plus d'enfants ont été pris en charge dans les centres de santé et les actions de prévention

(aliments fortifiés pour les enfants dans le cadre du *blanket feeding* et rations de protection pour la famille) ont pris en 2010 une toute autre envergure. On peut raisonnablement penser que les coûts engagés en

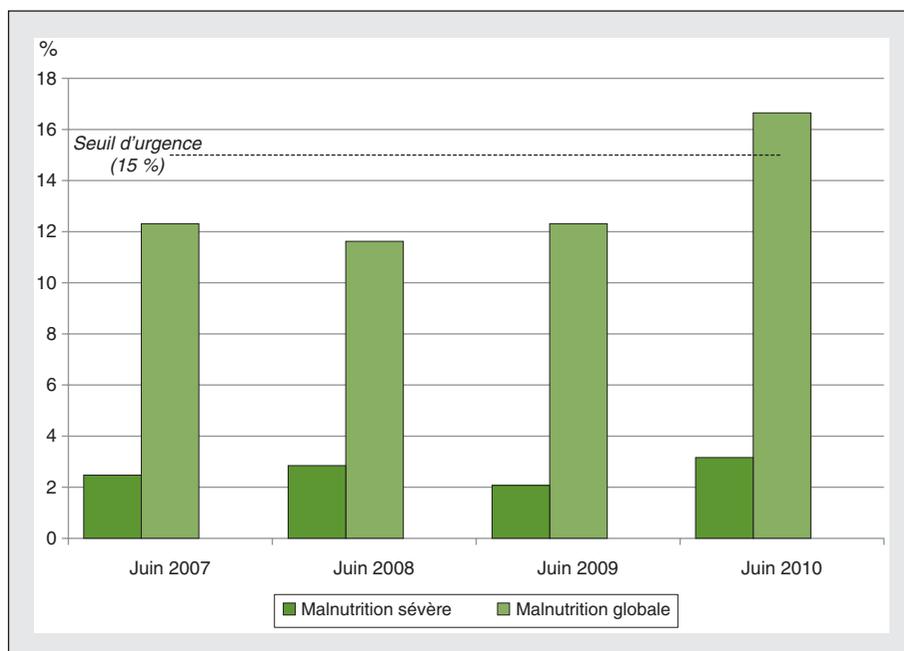


Figure 2. Évolution des taux de malnutrition aiguë globale et de malnutrition aiguë sévère des enfants de 6 à 59 mois (%).

Figure 2. Rates of total acute malnutrition and severe acute malnutrition among children aged from 6 to 59 months (%).

NB : données 2007 et 2008 recalculées sur la base des standards OMS.

2010 représentent plus du double de ceux engagés en 2005.

Les aides ont été principalement canalisées par le système des Nations unies. En effet, les fonds mobilisés par le « Dispositif » ont vite été épuisés et, dès l'appel à l'aide internationale lancé par le gouvernement, les donateurs ont fait transiter leurs ressources par les agences spécialisées des Nations unies et les ONG comme les procédures budgétaires les y obligent.

Un succès de la réponse d'urgence, mais après ?

La crise de 2010 s'est révélée exceptionnelle par son ampleur et par la mobilisation de la communauté internationale qui s'est concentrée sur la prise en charge de la malnutrition. En contenant la mortalité, les acteurs sont parvenus à éviter une catastrophe humanitaire (PAM, 2011). Malgré l'avertissement donné en 2005, les efforts du gouvernement et des donateurs n'ont pas suffi pour enrayer les effets d'une malnutrition aux origines multifactorielles.

Avec un diagnostic tardif de la gravité de la crise, la priorité logique donnée à la sauvegarde des vies humaines a réduit la capacité des actions à préserver les moyens de production des agriculteurs et des éleveurs. La crise pastorale en a été la principale illustration ; le démarrage tardif des opérations a fortement réduit leur effet sur la régulation des troupeaux et la préservation des pâturages (Gobin *et al.*, 2011). Les conséquences de la répétition des crises sur les modes de vie accélèrent les transformations à l'œuvre dans les milieux agricoles et pastoraux, accentuant la vulnérabilité des ménages les plus pauvres, contraints en dernière extrémité à migrer vers les centres urbains, au Niger ou dans les pays voisins.

Pourquoi des crises si rapprochées ?

Malgré les leçons tirées de la crise de 2005, les améliorations apportées au « Dispositif » n'ont pu éviter la dégradation de la situation alimentaire et nutritionnelle en 2010. Quelles en sont les principales raisons ?

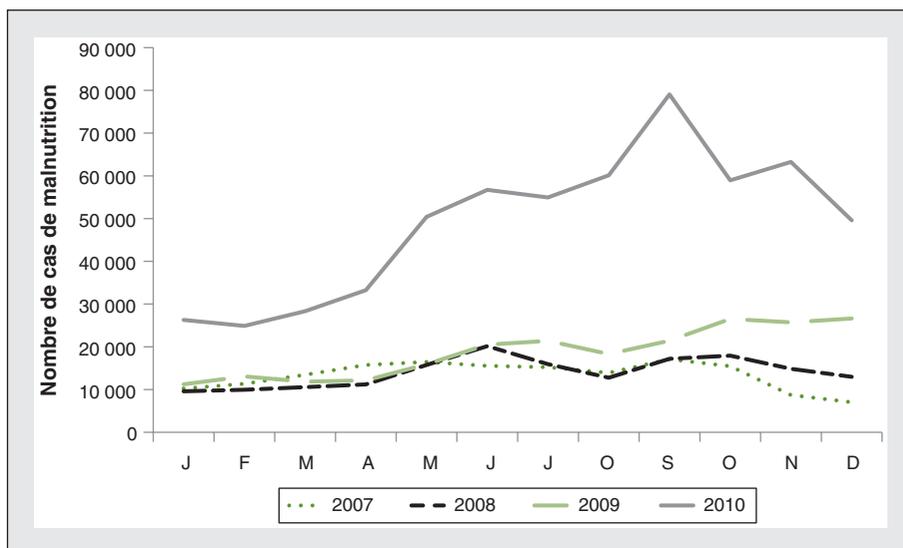


Figure 3. Évolution des admissions d'enfants souffrant de malnutrition dans les centres de santé.

Figure 3. Admissions of children suffering from malnutrition into health centres.

Un « Dispositif » partiellement consolidé au début de 2010

L'expérience a montré que l'efficacité d'un dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires au Sahel repose sur trois éléments clés :

- une information précoce qui cible les groupes de populations en insécurité alimentaire ;
- un processus rapide de décision des aides à mobiliser et une coordination des acteurs impliqués ;

– des actions appropriées (en temps, en volume et en lieu) aux besoins des populations.

À ces éléments, la crise de 2005 a rappelé qu'il faut ajouter, pour un pays comme le Niger, la nécessité d'une meilleure cohérence des actions de court terme (urgence) avec celles de moyen et long termes (sécurisation en phase post-urgence, développement) afin de réduire la vulnérabilité des ménages aux chocs exogènes.

Depuis 2005, des progrès ont été réalisés dans les trois composantes du « Dispositif », mais d'autres

contraintes (techniques, politiques et institutionnelles) sont apparues.

Au niveau du système d'information

Le suivi de la vulnérabilité s'est nettement amélioré dans la régularité et la couverture des données recueillies et les méthodologies d'analyse ont été développées. Le SAP s'est ouvert à plusieurs collaborations qui ont renforcé la fiabilité et la transparence du suivi. La collecte des données nutritionnelles (le nombre d'admissions dans les centres de santé et la prévalence de la malnutrition par une enquête nationale) est devenue régulière. Malgré ces avancées, la diffusion d'informations alarmantes sur l'évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle reste politiquement sensible au Niger, ce qui freine la réalisation d'enquêtes par des tiers (les ONG ne sont plus autorisées à réaliser des enquêtes anthropométriques et nutritionnelles dans leur zone d'activités) et la diffusion rapide des résultats.

Au niveau de la coordination et de la décision

Le « Dispositif » a renforcé sa capacité à coordonner la gestion des crises alimentaires en portant de 7 à 14 les membres signataires de l'accord cadre qui institue, de fait, une cogestion des moyens du « Dispositif » entre l'État et les partenaires extérieurs (agences du système des Nations unies, agences de coopération bilatérale et Union

Tableau 1. Nombre de bénéficiaires des interventions en matière nutritionnelle.

Table 1. Number of people benefiting from nutritional interventions.

	Nombre de bénéficiaires		Volume (T)
	2005	2010	
Prise en charge dans les centres	MAS	331 000 enfants	
	MAM	256 000 enfants	
	FEFA	59 000 femmes	
Blanket feeding ^a	76 000 enfants	678 000 enfants	
Ration de Protection	0 ménages	650 000 ménages	109 000

MAS : malnutrition aiguë sévère ; MAM : malnutrition aiguë modérée ; FEFA : femmes enceintes et femmes allaitantes.

^a Distribution ciblée d'aliments fortifiés aux enfants de 6 à 23 mois.

Source : Egg *et al.* (2006) et Michiels *et al.* (2011) à partir des données cellule crise alimentaire (CCA), Programme alimentaire mondial (PAM) et Unicef.

européenne). Le gouvernement a aussi élaboré en 2007 un plan national de contingence (DNP-GCA, 2007). Ce plan définit des indicateurs de sécurité alimentaire et nutritionnelle et des seuils de gravité, qui déterminent à leur tour la planification et la mise en œuvre d'actions en cas de crise, ainsi que la répartition des rôles des différents acteurs (État, collectivités, partenaires au développement, ONG). Le plan reste cependant flou sur plusieurs points du scénario de crise grave, notamment la coordination des interventions d'urgence et les moyens à mobiliser pour renforcer le « Dispositif », surtout au niveau décentralisé où les capacités sont insuffisantes. Par ailleurs, le plan de contingence ne prend pas en compte les réflexions menées au niveau international par les acteurs humanitaires et le système des Nations unies qui ont abouti, en 2005, à la réforme de l'action humanitaire internationale en cas de catastrophe de forte intensité. Dans l'objectif d'améliorer l'efficacité de l'aide, cette réforme redessine les modes d'intervention et de financement sous le leadership des Nations unies. Elle vise à organiser les responsabilités des acteurs humanitaires, les commissions à mettre en place, la structure des plans de réponse ainsi que les canaux de financement. Lorsqu'elle est activée, suite à l'appel à l'aide d'un gouvernement, cette architecture standardisée à l'échelle internationale se substitue alors aux structures existantes dans le pays.

La non-prise en compte par le plan de contingence du gouvernement des nouvelles directives de l'action humanitaire internationale est l'expression d'une tension entre l'affirmation par l'État nigérien du principe de souveraineté alimentaire (renforcée par les principes de la Déclaration de Paris⁶) et l'objectif d'améliorer l'efficacité du traitement des crises porté par le système des Nations unies.

⁶ La Déclaration de Paris (2005) sur l'efficacité de l'aide au développement définit des « engagements de partenariat » qui impliquent l'alignement des stratégies des donateurs sur celles des pays partenaires. Dans le cas de la politique de prévention et gestion des crises alimentaires du Niger – qui n'est pas un pays classé en « crise prolongée » – cela impliquerait que les outils du « Dispositif » soient placés sous la seule responsabilité des autorités nationales.

Depuis 2005, de nombreuses questions de gouvernance traversent les débats au sein du « Dispositif »⁷. Les fortes tensions survenues dans la gestion de la crise de 2005 entre le gouvernement et les organisations partenaires, notamment le PAM (certaines ONG, MSF/France et Action contre la faim [ACF]), ont aussi dû interrompre temporairement leurs activités, ont laissé des séquelles dans la confiance réciproque nécessaire à un fonctionnement en cogestion. Lors de la flambée des prix des produits alimentaires internationaux en 2008, le gouvernement a créé son propre outil d'intervention (le stock national d'intervention) afin de favoriser l'accès aux céréales de populations nécessiteuses en invoquant les règles trop strictes d'engagement des fonds cogérés. En 2009, la révision du mandat du « Dispositif » a été abordée dans un contexte marqué par la suspension des aides de coopération pendant plusieurs mois suite au référendum sur le prolongement du mandat du président. Sans recueillir l'unanimité, le souci dans cette période tendue entre les partenaires a été de préserver le cœur du mandat du « Dispositif » : les interventions de type conjoncturel à caractère alimentaire⁸ sans s'engager dans des mécanismes de filets sociaux ou des interventions de plus longue durée participant à la phase de réhabilitation.

Au niveau de la réponse

Les outils de financement du « Dispositif » sont davantage abondés qu'avant, mais l'emploi de ces ressources a augmenté, si bien que les niveaux en début d'exercice restent faibles. Au cours des dernières années, le « Dispositif » n'a pas fait évoluer sa palette d'interventions, bien que l'efficacité de celles-ci soit questionnée sur plusieurs aspects : la réponse aux crises pastorales n'est pas satisfaisante

⁷ Michiels D, Egg J, Mahamane GB, 2010. *Évaluation sur la mise à jour du mandat du Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires au Niger*. Délégation de l'Union européenne au Niger. COWI-IRAM.

⁸ Le volet dit « alimentaire » est dissocié du volet dit « nutritionnel » dans les interventions d'urgence. Ce dernier est géré par le ministère de la Santé, le « Dispositif » ne possédant pas d'outil de financement approprié.

(Réseau Billital Marrobé, 2010), les projets d'atténuation des crises ne parviennent pas à dépasser les effets de court terme et le processus de capitalisation demeure faible empêchant de réaliser un meilleur ciblage des interventions. Seules les interventions nutritionnelles bénéficient d'innovations à l'image de la standardisation des protocoles de prise en charge de la malnutrition, l'introduction de nouveaux intrants thérapeutiques, la systématisation d'opérations annuelles de distribution d'aliments fortifiés destinés aux enfants (*blanket feeding*).

Un renouvellement des politiques de sécurité alimentaire insuffisant pour enrayer l'augmentation de la vulnérabilité des ménages

L'articulation avec les actions de type structurel ne constitue pas une préoccupation majeure de la part du « Dispositif » ; elle est renvoyée aux politiques de développement et au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Or, les outils de ces politiques ne sont pas adaptés à la préservation, puis à la reconstruction des capacités des ménages. Aucune stratégie de protection sociale n'a été développée au Niger. Les filets sociaux, réduits essentiellement à des actions de *cash transfer* mises en œuvre par des ONG, sont restés jusqu'ici au stade de l'expérimentation. De son côté, la Banque mondiale, qui ne fait pas partie des signataires de l'accord cadre, a lancé, en collaboration avec le « Dispositif » fin 2011, un programme de filets sociaux ciblant 40 000 ménages sur une période de 24 mois comprenant des transferts d'argent, des travaux communautaires et de la formation. Après plus d'une décennie de sous-investissement dans le développement rural, le gouvernement et les partenaires techniques et financiers commencent à peine à inverser cette évolution.

La lutte contre la malnutrition chronique a été longtemps négligée par les politiques publiques, son caractère transversal constituant un écueil pour des politiques mises en œuvre par secteur (santé, éducation, agriculture...). La crise de 2005 a

constitué un électrochoc. Une nouvelle stratégie a été définie et plusieurs programmes d'appui ont été lancés afin de renforcer le volet préventif et d'assurer une meilleure prise en charge curative à travers les centres de santé. Mais le renversement d'une tendance de fond avec une prévalence de malnutrition chronique si élevée requiert des investissements importants (en formation, en déploiement de personnel qualifié, en équipement de centres de santé sur l'ensemble du territoire, etc.) dont les résultats sur les changements de comportement alimentaire, sanitaire et social ne peuvent être atteints que sur les moyen et long termes.

Alors que la crise de 2005 avait été révélatrice de l'affaiblissement de la capacité des ménages à absorber les chocs extérieurs, le renouvellement des politiques publiques (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2008) apparaît largement insuffisant pour inverser cette évolution. Au contraire, le niveau élevé des prix des céréales ces dernières années accroît les difficultés des populations à accéder à la nourriture, notamment des pauvres dont une part croissante de l'alimentation passe aujourd'hui par le marché.

Un questionnement sur la prise en charge de la malnutrition dans la gestion des crises alimentaires

La crise de 2005 avait remis en lumière la gravité de la malnutrition des jeunes enfants au Niger. Celle de 2010 en a fait l'objectif phare de la réponse des acteurs, concentrant plus de 60 % des ressources allouées à la gestion de la crise. La focalisation des acteurs sur la dimension nutritionnelle de la gestion des crises amène à s'interroger sur plusieurs points.

Dans le cas du Niger, la prévalence de la malnutrition est devenue de fait l'indicateur prioritaire qui déclenche et qui oriente la réponse de la communauté internationale à la crise alimentaire. Il a l'avantage, par rapport à d'autres indicateurs de sécurité alimentaire, de fournir aux décideurs une image statistiquement fiable et de permettre une médiatisation plus

efficace sur la situation désastreuse de l'état nutritionnel de jeunes enfants. Cependant, l'image est trompeuse car la malnutrition est un problème chronique au Sahel où la malnutrition aiguë globale dépasse chaque année le seuil d'alerte de 10 % retenu par l'OMS. De fait, chaque année la malnutrition s'avère critique en termes de santé publique, avec des conséquences graves sur le développement physiologique et cognitif des jeunes générations.

Sans remettre en cause la légitimité du suivi des tendances de la malnutrition, composante indispensable de l'évaluation de la sécurité alimentaire, l'usage des indicateurs de nutrition comme de ceux liés aux autres dimensions doit faire l'objet d'une analyse globale à partir de l'ensemble des indicateurs de sécurité alimentaire. En effet, les indicateurs de suivi de la malnutrition ne sont pas exempts de risque d'erreur d'interprétation sans une bonne connaissance du contexte. En fin de période de soudure de l'année 2010, par exemple, les centres de santé du Niger ont enregistré un pic dans les admissions, mais la période coïncidait avec une épidémie de paludisme et certains centres de santé se sont trouvés en rupture de médicaments. Comme d'autres indicateurs liés à la disponibilité ou à l'accessibilité alimentaire, le taux de malnutrition n'est pas nécessairement un indicateur prédictif de l'évolution de la situation alimentaire. Comment, en effet, interpréter la prévalence encore alarmante à la sortie de l'hivernage 2010 : comme résultante de la période de soudure qui vient de se terminer ou comme signe avant-coureur de difficultés à venir ?

Les coûts liés à la prise en charge de la malnutrition sont élevés et ont absorbé la majeure partie des moyens de gestion de la crise de 2010. Pour un dispositif de surveillance, le coût du recueil d'informations nutritionnelles par de grandes enquêtes à l'échelle nationale est substantiel ; il ne permet pas pour autant d'affiner le ciblage de zones interventions. En l'absence de ce ciblage, les acteurs de l'aide humanitaire sont amenés à décréter, comme en 2010, que tous les enfants d'une tranche d'âge doivent bénéficier d'une intervention de *blanket feeding* (accompagnée d'une ration de protection) dans une majorité de régions du Niger.

Le manque d'anticipation a des effets multiplicateurs sur les coûts, car la prise en charge curative de la malnutrition aiguë dans les centres de santé et les hôpitaux pour les cas les plus graves s'avère extrêmement onéreuse. L'assistance internationale a mobilisé ainsi, en 2010, l'équivalent d'une année d'Aide publique au développement (APD) au Niger (744 millions de dollars selon la Banque mondiale). Cette situation pose clairement la question de l'insuffisance d'investissements pour combattre de manière préventive la malnutrition aiguë long-temps négligée au Sahel.

Conclusion

Au-delà du manque d'efficacité du « Dispositif » et de la communauté internationale dans leur capacité à alerter et à apporter une réponse adéquate en temps et en lieu, la crise 2010 pose plus fondamentalement la problématique de la capacité de résilience des ménages à absorber une insécurité alimentaire accrue (Grubbels, 2011) et de l'adaptation des politiques de sécurité alimentaire à cette réalité.

Face à la répétition des crises alimentaires et au coût croissant de leur prise en charge, la rénovation des stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire et de leur gouvernance devient incontournable. Les dispositifs de gestion et prévention des crises au Sahel ont été conçus dans le contexte des politiques d'ajustement structurel à la fin des années 1980 (Egg et Gabas, 1997). Dans cette phase critique de libéralisation des marchés céréaliers et de réduction des appuis au développement rural, il s'agissait de fournir aux populations une assurance en cas de choc sur les disponibilités alimentaires. La répétition des crises met en évidence que la priorité à la gestion conjoncturelle de la sécurité alimentaire ne permet plus cette assurance dans un contexte de vulnérabilité accrue des ménages. Il faut replacer la gestion des crises dans une vision du continuum « prévention-urgence-réhabilitation-développement ».

Les autorités nigériennes ont commencé à faire un pas dans ce sens. La nouvelle constitution, adoptée fin 2010, a inscrit le droit à l'alimentation

des Nigériens parmi les droits et les devoirs de la personne humaine. La sécurité alimentaire a été réaffirmée comme une priorité lors de la déclaration de politique générale du Premier ministre en juin 2011 en reprenant l'ambition retenue à travers l'initiative 3N « *les Nigériens nourrissent les Nigériens* » et en installant une Haute autorité de la sécurité alimentaire (HASA) à même « *de concilier les actions d'urgence et les actions s'attaquant aux causes structurelles* ». La traduction de cet objectif en stratégie opérationnelle et en programmes d'actions doit cependant encore voir le jour. Elle se heurte à plusieurs obstacles qui renvoient au cœur de la gouvernance de la politique de sécurité alimentaire du pays : au caractère politiquement très sensible de la malnutrition et de la famine au Niger, aux conflits d'attribution entre les différentes institutions nigériennes, aux divergences entre acteurs dans la gestion des priorités et dans l'allocation des ressources (notamment entre le PAM et l'État) et, plus généralement, au conflit entre le principe de souveraineté nationale affirmé par l'État et le principe de l'action humanitaire internationale défendu par le système des Nations unies.

Le Niger doit ainsi réinvestir à plus long terme tout en conservant une capacité à gérer les situations d'urgence qui se présentent. Avec un des taux d'accroissement démographique les plus élevés du monde (3,1 %), un degré élevé de pauvreté et une dégradation agroécologique avancée, les défis, auxquels le Niger

devra faire face dans les années qui viennent, sont énormes. Sans une modification profonde des différentes composantes de la politique de sécurité alimentaire, il est à craindre que les mutations annoncées n'accélèrent encore le rythme des crises. ■

Références

Afrique contemporaine, 2008. La crise alimentaire au Niger. *Afrique Contemporaine* 1 : 1-296. www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2008-1.htm

Bonnecase V, 2010. Retour sur la famine au Sahel du début des années 1970 : la construction d'un savoir de crise. *Politique Africaine* 119 : 23-42.

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2008. *Nouveaux contextes et enjeux de la sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest*. RCPA/CILSS. Paris : OCDE. www.oecd.org/fr/csao/publications/41281211.pdf

Crombé X, Jézéquel JH, 2007. *Niger 2005 - Une catastrophe si naturelle*. Paris : Karthala.

Delpeuch F, 2006. *Évaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger : Synthèse concernant les aspects nutritionnels*. République du Niger, Cabinet du Premier Ministre. IRAM.

DNPGCA, 2007. *Plan National de Contingence, volet sécurité alimentaire et nutritionnelle*. République du Niger, Cabinet du Premier Ministre, Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires. www.cic.ne/IMG/pdf/PNCSAN_version_finale_fevrier_2008.pdf

Egg J, Gabas JJ, eds, 1997. *La prévention des crises alimentaires au Sahel. Dix ans d'une expérience menée en réseau : 1985-1995*. Paris : OCDE.

Egg J, Michiels D, Blein R, Alby-Flores V, 2006. *Évaluation du Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005*. Rapport principal. République du Niger, Cabinet du Premier Ministre, IRAM. www.cic.ne/IMG/pdf/DNPGCA_iram_rapport_synthese.pdf

Gado BA, 1993. *Une histoire des famines au Sahel. Étude des grandes crises alimentaires (XIXe-XXe siècles)*. Paris : L'Harmattan.

Gobin H, Vias G, Pil S, Aly Ag Hamana M, Voegli F, 2011. *Opérations de déstockage au Niger, leçons apprises en 2010*. FAO, VSF/B, CICR, Oxfam, Karkara, CESA, Aren, Timidria. www.fao.org/fileadmin/templates/tc/tce/pdf/Niger_Destocking_2010.pdf

Grubbels P, 2011. *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*. Groupe de travail sur le Sahel, Groundswell International. www.e-alliance.ch/.../Escaping_the_Hunger_Cycle_French.pdf

Michiels D, Egg J, avec les contributions de Blein R et Delpeuch F, 2007. *Les politiques de prévention et gestion des crises alimentaires. Enseignements de la crise du Niger de 2005*. série Études. Paris : MAEE/DgCID. www.iram-fr.org/pdf-publications/504.pdf

Michiels D, Blein R, Egg J, 2011. *Évaluation des systèmes de réponses à la crise 2010 au Niger. Délégation de l'Union Européenne au Niger*. COWI-IRAM.

Olivier de Sardan JP, 2011. Aide humanitaire ou aide au développement ? La « famine » de 2005 au Niger. *Ethnologie Française* 41 : 415-29.

PAM, 2006. *Évaluation de la réponse du PAM à la crise alimentaire au Niger en 2005*. Rome : PAM ; ODE. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp095414.pdf>

PAM, 2010. *Chocs et vulnérabilité au Niger : analyse des données secondaires*. République du Niger, octobre. www.wfp.org/content/niger-chocs-et-vulnerabilite-au-niger-analyse-des-donnees-secondaires-2010

PAM, 2011. *EMOP 200170.0. Sauver des vies et améliorer la nutrition au Niger : Évaluation de l'Opération*, mars 2011. Rome : PAM. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp239486.pdf>

Réseau Billital Marrobbé, 2010. *Les éleveurs du Sahel face à la crise pastorale de 2009*. AGRIDAPE, Dakar : IED. Afrique. www.marroobe.org/IMG/pdf/Numero_Special_AGRIDAPE_final.pdf