

Le droit à l'alimentation à l'épreuve des crises alimentaires

RAPPORT DE SUIVI DU PLAN DE SOUTIEN 2012



Sous la direction de A.T. Moussa TCHANGARI

Le droit à l'alimentation à l'épreuve des crises alimentaires

RAPPORT DE SUIVI DU PLAN DE SOUTIEN 2012

Sous la direction de A.T. Moussa TCHANGARI

MAI 2013

Sommaire

Sigles et abréviations.....	6
Introduction.....	9
Un travail de terrain.....	10
Un cadre juridique inachéevé.....	12
Un cadre institutionnel peu participatif.....	15
Un cadre stratégique d'inspiration libérale.....	21
Une réponse non proportionnelle à l'ampleur de la crise.....	27
Conclusion.....	36
Bibliographie.....	38
Liste des enquêteurs par région.....	41

Sigles et abréviations

BAB: Banque d'Aliment pour bétail ;

BC: Banque Céréalière;

CCA: Cellule Crises Alimentaires;

CCA/GC: Cellule Crises Alimentaires et gestion des catastrophes ;

CCH : Cellule de Coordination Humanitaire ;

CC/SAP: Cellule de Coordination du Système d'alerte précoce ;

CC/SAP/PC: Cellule de Coordination du Système d'alerte précoce et de Prévention de Catastrophe ;

CEC: Comité élargi de Concertation ;

CFW : Cash for Work ;

CMC : Commission de Concertation Etat-donateurs ;

CNPGCA : Comité National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires ;

CRC: Comité Restreint de Concertation ;

CR/PGCA : Comité Régional de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires ;

CSR/PGCA : Comité Sous Régional de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires ;

DESC : Droits Economiques, Sociaux et Culturels ;

DGCV: Distribution Gratuite Ciblée des Vivres;

DNPGCA : Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires ;

DNPGCCA : Dispositif National de Prévention et de Gestion des Catastrophes et Crises Alimentaires ;

EPER : Enquête de Prévision et Estimation des Récoltes ;

FAO: Fonds des nations unies pour l'agriculture et l'alimentation ;

FCI : Fonds Commun d'Intervention;

FFW : Food for Work;

FSA : Fonds de Sécurité Alimentaire ;

I3N: Initiative "Les Nigériens Nourrissent les Nigériens" ;

INS : Institut National de Statistique ;

IRAM: Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement ;

MAG : Malnutrition Aigue Globale ;

MAM: Malnutrition Aigue Modérée;

MAS: Malnutrition Aigue Sévère;

OCHA: Bureau de la Coordination des affaires humanitaires ;

OMS : Organisation Mondiale de la Santé ;

ONG : Organisation Non Gouvernementale ;

OPVN : Office des Produits Vivriers du Niger ;

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ;

PAM : Programme Alimentaire Mondial ;

PFN /PRRC : Plate Forme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophes Naturelles;

PIDESC : Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels ;

SIMA : Système d'Information sur le Marché Agricole ;

SIMB : Système d'Information sur le Marché de Bétail ;

SDR: Stratégie de développement Rural;

SDRP: Stratégie de développement accéléré et de réduction de la Pauvreté;

SNR : Stock National de Réserve ;

SNS : Stock National de Sécurité ;

SRP: Stratégie de réduction de la Pauvreté ;

SP : Secrétariat Permanent ;

UBT : Unité de bétail tropical ;

UNICEF : Fonds des Nations unies pour l'enfance ;

VPM: Vente à Prix Modéré.

Introduction

Au cours de l'année 2012, le Niger a enregistré, pour la troisième fois en l'espace d'une décennie, une crise alimentaire affectant une proportion de la population supérieure à trois (3) millions de personnes. Les résultats de l'enquête sur la vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire, conduite en novembre 2011 par le CC/SAP et l'INS, indiquaient que 34,9% des ménages, soit 5 458 871 personnes, étaient dans une situation d'insécurité alimentaire, dont 8,5% (1 324 435 personnes) en insécurité alimentaire sévère et 26,4% (4 134 436 personnes) en insécurité alimentaire modérée. Cette enquête indiquait également que 23,1% des ménages nigériens, soit 3 622 956 personnes, étaient classés «à risque» et qu'ils pourraient basculer dans une situation d'insécurité alimentaire avant les prochaines récoltes. Sur le plan nutritionnel, les données officielles indiquaient, en juin 2011, un taux de malnutrition aiguë global 12.3 %. Bien qu'il soit en dessous du seuil d'urgence (15%), ce taux est supérieur au seuil d'alerte (10%).

Selon les autorités nigériennes, cette crise alimentaire est consécutive aux importants déficits céréalier (692.000 tonnes) et fourrager (10 millions de tonnes de matières sèches) enregistrés au cours de la campagne agro-pastorale 2012. La dégradation du climat sécuritaire dans l'ensemble de la bande sahélo-saharienne, à la suite de l'intervention militaire de l'OTAN en Lybie, est considérée également comme un facteur d'aggravation de cette crise alimentaire ; car, des milliers de migrants nigériens vivant dans ce pays se sont vus contraints de revenir grossir le nombre déjà très élevé de personnes en insécurité alimentaire et de retournés de la Côte d'Ivoire. Le déclenchement d'une nouvelle rébellion armée dans le Nord du Mali, en janvier 2012, est venu également compliquer la situation alimentaire dans le pays, avec l'afflux de plusieurs milliers de réfugiés. La crise alimentaire de 2012 est intervenue à un moment où les capacités d'ajustement et de résilience des populations étaient sérieusement entamées suite à la crise de 2010, qui a affecté 7,1 millions de personnes.

Devant la gravité de la situation, les autorités nigériennes ont très tôt lancé un appel à l'aide à la communauté internationale, et initié un Plan de soutien d'un coût global de 198,7 milliards en vue « d'atténuer les effets de la crise ». Les interventions d'urgence envisagées dans le cadre du Plan de soutien devraient toucher « 100% des ménages en insécurité alimentaire sévère, et 25% des ménages en insécurité alimentaire modérée ». Ces interventions classées en trois volets : un volet alimentaire (Cash For Work, Food for Work, Cash Transfert, renforcement des banques cérésières, stocks tampons, vente des vivres à prix modéré et distribution gratuite ciblée); **un volet non alimentaire** (semences d'urgence, aliments pour le bétail, déstockage stratégique des animaux et sécurisation sanitaire du cheptel); et **un volet nutritionnel** (prise en charge de la malnutrition aiguë modérée, de la malnutrition aiguë sévère, prise en charge préventive de la dénutrition à l'intention des enfants de 6 à 23 mois, des femmes enceintes et allaitantes).

Aussi, dans le souci de mieux apprécier les effets du Plan de soutien du gouvernement sur la situation alimentaire et nutritionnelle des ménages et personnes vulnérables, le Consortium Droit à l'Alimentation et Souveraineté alimentaire a décidé de réaliser une mission de suivi sur le terrain. L'objectif principal de ce suivi est d'évaluer les efforts fournis par le Gouvernement et ses partenaires, conformément à leur obligation de fournir aide et assistance aux personnes « *lorsqu'elles se trouvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, dans l'impossibilité d'exercer leur droit à une nourriture saine et suffisante par les moyens dont ils disposent* ».

Le présent rapport est établi essentiellement sur la base des informations collectées sur le terrain par l'équipe du Consortium auprès des différents acteurs en charge de la gestion des crises alimentaires et de quelques 298 chefs de ménages ruraux. A travers ce rapport, l'ambition du Consortium est de susciter un débat citoyen approfondi sur la gestion des crises alimentaires, dans l'optique de contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation explicitement consacré par la Constitution du 25 novembre 2010.

Un travail de terrain participatif

Depuis sa constitution en 2007, le Consortium Droit à l'Alimentation et Souveraineté Alimentaire (AEC, ANDDH, AREN, MOORIBEN et TIMIDRIA) s'intéresse de près à la gestion des crises alimentaires au Niger. Entre 2007 et 2012, il s'est efforcé de mener pratiquement chaque année des missions de suivi sur le terrain pour recueillir des informations sur la situation alimentaire et nutritionnelle et porter un regard critique sur les interventions menées par divers acteurs au profit des populations. La mission de suivi du Plan de soutien 2012, qui a été effectuée en juillet 2012, s'inscrit dans cette tradition de contrôle citoyen de l'action publique ; elle visait à (i) faire un état des lieux de la prise en compte des exigences liées au droit à l'alimentation dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réponse à la crise alimentaire 2012; (ii) apprécier non seulement le niveau et la qualité de la participation des organisations de la société civile dans le processus de prévention et de gestion de crise alimentaire, mais aussi le degré d'implication et de prise en compte des besoins des personnes bénéficiaires dans la gestion d'urgence.

La mission de suivi a été réalisée par huit (8) équipes composées chacune de six (6) enquêteurs issus des organisations membres du Consortium. Cette mission a concerné les 22 départements où la situation alimentaire a été jugée préoccupante par l'enquête sur la vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire réalisée en décembre par les services de l'État. Il s'agit des départements de Tchirozérine et Arlit dans la région d'Agadez ; les départements de Diffa, Mainé Soroa et N'guigmi dans la région de Diffa ; les départements de Dosso et Loga dans la région de Dosso ; les départements de Mayahi, Tessaoua et Aguié dans la région de Maradi ; les départements de Bouza, Keita, Illéla, Tahoua et Abalak dans la région

de Tahoua ; les départements de Filingué, Kollo, Ouallam, Tera dans la région de Tillabéry ; les départements de Tanout, Magaria et Gouré dans la région de Zinder ; les arrondissements 4 et 5 dans la région de Niamey.

Dans chacun des 22 départements, les équipes ont choisi 2 communes et 2 villages, en concertation avec les responsables locaux ; et dans chacun des villages, elles ont choisi au hasard 2 ménages vulnérables. Les équipes ont organisé dans chaque département un atelier d'échanges avec les acteurs locaux impliqués dans la prévention et la gestion des crises alimentaires. Les ateliers départementaux ont été l'occasion de (i) faire un état de lieux des ressources (humaines, financières et matérielles) mises à la disposition du comité sous régional pour la prévention et la gestion des crises alimentaires ; (ii) dresser un mapping des différentes interventions réalisées ou en cours au niveau des départements ; (iii) apprécier le niveau d'implication des Comités sous-régionaux, des organisations de la société civile et des bénéficiaires dans le processus de gestion de la crise et la coordination des interventions sur le terrain ; (iv) recueillir les appréciations des Comités sous-régionaux et des bénéficiaires sur les critères de ciblage, la nature et l'ampleur des interventions.

Au niveau des communes, des ateliers d'une demi-journée ont été organisés avec une dizaine de participants issus des services techniques (agricultures, élevage, environnement), des conseils municipaux, des organisations de la société civile et des organisations des producteurs. La mission a organisé des focus groups dans les 132 villages visités pour donner la parole aux villageois sur les interventions menées dans le cadre du Plan de soutien. Les focus groups ont été l'occasion d'aborder le processus de ciblage des bénéficiaires, la conformité des opérations d'urgences par rapport aux besoins, le niveau d'implication des communautés à la base et les bénéficiaires dans le processus, l'impact des actions humanitaires réalisées, les stratégies d'adaptation développées par les communautés, la perception des bénéficiaires sur l'aide.

En outre, les enquêteurs ont réalisé des entretiens individuels auprès de 396 chefs de ménages, hommes et femmes, pris au hasard, au sein des 132 villages reconnus en insécurité alimentaire sévère et modérée. Ces entretiens individuels ont permis de recueillir des témoignages à la base sur l'impact des opérations d'urgence, l'appréciation des personnes vulnérables sur la qualité du processus de prévention et de gestion des crises alimentaires, les stratégies d'adaptation développées par les ménages vulnérables, l'impact de la crise sur les enfants, les femmes, les personnes âgées, les éleveurs, les animaux...etc. Les entretiens individuels ont été menés sur la base d'un questionnaire identique. Les témoignages recueillis au cours de ces entretiens constituent la substance du présent rapport de suivi du Plan de soutien 2012.

Un cadre juridique inachevé

A l'instar de la plupart des pays africains, le Niger est signataire de la quasi-totalité des instruments juridiques internationaux et régionaux consacrant le droit à l'alimentation comme un droit humain fondamental. Ce droit est d'ailleurs explicitement reconnu et consacré par la Constitution du 25 novembre 2010 en son article 12 qui dispose : *«chacun a droit à la vie, à la santé, à l'intégrité physique et morale, à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi»*. L'article 146 de la loi fondamentale dispose que *«les politiques publiques doivent promouvoir la souveraineté alimentaire, le développement durable, l'accès de tous aux services sociaux ainsi que l'amélioration de la qualité de vie»*.

Par ailleurs, il faut noter que la Constitution du 25 novembre 2010 proclame, dans son préambule, l'attachement du peuple aux droits humains tels que définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. Ces instruments juridiques internationaux et régionaux, qui sont parties intégrantes de la constitution nigérienne, consacrent clairement le droit à l'alimentation comme un droit humain fondamental.

Selon M. Jean Ziegler, ancien rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, ce droit peut être défini comme *« le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assurer une vie psychique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne»*. L'ancien rapporteur spécial précise que *«le terme d'alimentation recouvre non seulement la nourriture solide, mais aussi les aspects nutritionnels de l'eau potable»*. La définition de Jean Ziegler découle de l'Observation générale N°12 adoptée en mai 1999 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies.

A travers cette Observation générale, qui est une interprétation de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité onusien estime que *«le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer»*. Il souligne que la réalisation du droit à l'alimentation requiert d'une part, *«la disponibilité d'une nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu»* ; et d'autre part, *«l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme»*.

Selon l'interprétation du Comité DESC, la disponibilité comporte deux aspects fondamentaux : l'aspect quantitatif, qui signifie que la nourriture doit être suffisante pour couvrir tous les besoins de chaque individu et de toute la communauté, de façon permanente et durable ; et l'aspect qualitatif, qui signifie que la nourriture doit répondre aux besoins nutritionnels et aux traditions culturelles de la personne et de la communauté, de façon à leur donner la possibilité de choisir ou de maintenir leurs régimes alimentaires.

L'accessibilité comporte, elle aussi, deux dimensions principales : la dimension économique, qui signifie que chaque personne doit pouvoir se procurer sa nourriture à un coût raisonnable et abordable, sans avoir à consacrer la majeure partie de ses revenus à l'achat des aliments, compromettant ainsi d'autres droits comme l'éducation, la santé, le logement, l'habillement ou le loisir ; et la dimension physique, qui signifie que chaque individu, indépendamment de sa condition physique, doit être en mesure de se procurer de la nourriture.

Selon le Comité DESC, la reconnaissance du droit à l'alimentation comme un droit humain fondamental implique, pour chaque Etat partie au PIDESC, l'obligation de respecter, de protéger et de donner effet à ce droit. L'obligation de respecter signifie que l'Etat doit *«s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de l'accès à une nourriture suffisante»* ; tandis que l'obligation de protéger signifie qu'il doit *«veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante»*.

L'obligation de donner effet ou de faciliter l'exercice signifie quant à elle que l'Etat doit *«prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens»*. Dans le cadre de cette dernière obligation, le Comité DESC souligne que les Etats sont tenus d'adopter *«une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous»*.

Cette stratégie nationale doit, en premier lieu, *«reposer sur la mise en évidence systématique des mesures et des activités correspondant à la situation et au contexte»* ; en s'assurant que *«les politiques et les décisions administratives connexes sont compatibles avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte»*. En second lieu, elle doit respecter intégralement, lors de sa formulation et de son application, les principes *«de responsabilité, de transparence, de participation de la population, de décentralisation, d'efficacité du pouvoir législatif et d'indépendance du pouvoir judiciaire»*.

Selon le Comité DESC, la stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle doit également *«spécifier les responsabilités et les délais quant à l'application des mesures nécessaires»*. Elle doit *«viser les problèmes clés, prévoir des mesures portant sur tous les aspects du système alimentaire, à savoir la production, le trai-*

tement, la distribution et la consommation de produits alimentaires salubres, ainsi que des mesures parallèles dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité sociale». La stratégie nationale doit, enfin, «tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir la discrimination dans l'accès à la nourriture ou aux ressources servant à la production alimentaire», en particulier pour les femmes.

Par ailleurs, il convient de noter que l'obligation de donner effet au droit à l'alimentation implique également, selon le Comité DESC, la mise en place des programmes de distribution des vivres, *«chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose»*. Les directives volontaires de la FAO, adoptées en 2004 pour faciliter la réalisation du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, invitent elles aussi les Etats à mettre en place des filets de sécurité pour mettre les populations vulnérables à l'abri de l'insécurité alimentaire.

Au sens des directives volontaires, les filets de sécurité sont un ensemble de mesures prises pour garantir le droit à l'alimentation de certains groupes sociaux qui, en raison de leurs conditions sociales particulières, ne peuvent se nourrir convenablement. Ces filets de sécurité alimentaire sont un sous-ensemble des filets de protection sociale, qui sont *« des programmes de transfert en espèces ou en nature, dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté grâce à la redistribution des richesses et de protéger les ménages des chocs que subissent leurs revenus »*.

Selon le Comité DESC, l'obligation de donner effet ou de faciliter l'exercice du droit à l'alimentation implique également la mise en place d'un cadre juridique approprié permettant aux citoyens de faire valoir leur droit à une alimentation suffisante et saine. Dans ce cadre, les États signataires du PIDESC sont tenus, outre la constitutionnalisation du droit à l'alimentation, d'adopter une législation interne (loi-cadre) offrant aux citoyens des voies de recours en cas de violation de ce droit. Les directives volontaires de la FAO soulignent que l'existence d'un cadre légal juridique est une condition essentielle à l'effectivité du droit à l'alimentation ; mais, elle ne peut être efficace et efficiente que lorsque les États établissent des mécanismes indépendants et autonomes de suivi du droit à l'alimentation, et font un effort constant d'éducation visant à faire connaître ce droit aux citoyens.

Au regard de ces dispositions, il importe de relever que l'État du Niger, même s'il a consacré explicitement le droit à l'alimentation à travers sa constitution, ne dispose pas encore d'une loi-cadre garantissant le recours à la justice en cas de violation dudit. La plupart des textes de loi nationaux traitant des questions relatives à l'alimentation, en dehors du code de l'eau adopté en 2010, ne font aucune mention du droit à l'alimentation ; mais, le plus grand obstacle à la concrétisation de ce droit reste et demeure sa méconnaissance par la plupart des citoyens, en particulier les

groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Cette situation souligne la faiblesse des efforts accomplis par les pouvoirs publics nigériens en matière d'information et d'éducation sur les droits humains.

Sur ce point, il faut noter que l'article 43 de la Constitution du 25 novembre 2010 dispose que l'État a le devoir d'assurer l'éducation en matière des droits humains ; et ce, conformément à ses obligations découlant de la ratification des instruments juridiques internationaux et régionaux consacrant ces droits. L'article 44 de la Constitution dispose quant à elle qu'une commission nationale veuille à la promotion et à l'effectivité des droits et libertés qui y sont consacrés. Cet article dispose que la Commission nationale des droits de l'Homme est une autorité administrative indépendante ; elle présente, devant l'Assemblée nationale, un rapport annuel sur les droits de l'Homme. La loi organique portant création et attributions de cette institution clé dispose que les citoyens peuvent la saisir de tout cas de violation des droits humains, y compris le droit à l'alimentation.

A l'heure actuelle, les principales attributions de Commission nationale des droits de l'Homme sont exercées par l'Observatoire national des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette institution a été mise en place en 2010, dans le sillage du coup d'état militaire ; elle est théoriquement compétente pour recevoir des plaintes en matière de violation des droits humains. L'Observatoire national est habilité à mener des enquêtes sur des cas de violation des droits humains et d'en saisir les tribunaux ; mais, en deux ans d'existence, il n'a jamais accordé une grande attention à la mise en œuvre du droit à l'alimentation, alors même que le pays a enregistré deux crises alimentaires. Cette situation indique que la récurrence des crises alimentaires n'est pas encore considérée comme un indicateur patent de la défaillance de l'État à assumer son obligation de mettre les populations à l'abri de la faim.

Un cadre institutionnel peu participatif

Sur le plan institutionnel, il importe de noter que le Niger s'est doté dès le début des années 1980 d'un dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA). Jusqu'à sa réforme en 2012, ce dispositif était bâti autour de deux principales structures, à savoir la Commission Mixte de Concertation (CMC), qui est un cadre de concertation entre l'État et les donateurs ; et le Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires (CNP-GCA), qui est un organisme consultatif rattaché au Cabinet du Premier ministre. La Commission Mixte de Concertation tire son existence de l'Accord-cadre entre l'État du Niger et les donateurs signé en 2005 ; tandis que le Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires tire la sienne du décret 2002-222/PM du 3 septembre 2002.

Selon les dispositions de l'accord-cadre de 2005, la Commission Mixte de concertation est chargée d'assurer trois (3) principales fonctions ; à savoir, une fonction de coordination et de supervision des appuis et de l'assistance technique des donateurs au dispositif et aux structures opérationnelles; une fonction de suivi de la situation alimentaire, de l'utilisation des fonds et de l'impact des actions ; et une fonction de gestion des outils communs, incluant la programmation de l'utilisation de ces outils (stocks de réserve, programmes, projets, etc.). La Commission Mixte de Concertation est, dans les faits, la principale instance de prise de décisions sur les questions relatives aux crises alimentaires.

Le Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires est quant à lui chargé d'assurer quatre (4) fonctions principales : une fonction d'alerte et d'information sur les situations de crises alimentaires (collecte, traitement et diffusion des informations, validation des résultats provisoires et définitifs de la situation de vulnérabilité) ; une fonction de planification et de proposition auprès de la Commission Mixte de Concertation État-donateurs sur les actions à mettre en œuvre en cas de crises alimentaires ; une fonction de coordination dans la mise en œuvre des interventions en faveur des populations et la mobilisation des financements et des aides de toute nature ; et une fonction de suivi des engagements du gouvernement et des partenaires de coopération en matière de prévention et de gestion des crises alimentaires et d'évaluation du plan national d'assistance alimentaire d'urgence.

Si la Commission Mixte de Concertation est un cadre fermé, où seuls les signataires de l'accord-cadre sont habilités à siéger, le Comité National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires se veut lui comme un cadre inclusif, où tous les acteurs concernés par la problématique de la sécurité alimentaire sont représentés. Le Comité national est composé des Secrétaires généraux des ministères concernés par les questions de sécurité alimentaire, des responsables des structures relevant du dispositif national (SAP, CCA), de représentants de la chefferie traditionnelle, des ONGs nationales et internationales, des organisations des femmes, de la chambre de commerce, des organisations de consommateurs.

Le Comité national est représenté au niveau des régions par les Comités Régionaux de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (CRPGCA) et au niveau des départements par les Comités Sous-Régionaux de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (CSRPGCA). Les comités régionaux et sous-régionaux sont placés sous la responsabilité des Secrétaires généraux adjoints des Gouvernorats et des Préfectures. La décentralisation du Comité national n'est pas encore effective au niveau communal.

Sur le plan technique, le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires s'appuie sur deux principales structures ; en l'occurrence, la Cellule Crises Alimentaires (CCA) et la Cellule de Coordination du Système

d'Alerte Précoce (CC/SAP). La CCA est une structure technique chargée de la coordination de la gestion des crises alimentaires, de l'échange et de la diffusion de l'information sur la réponse aux crises alimentaires entre tous les acteurs publics et privés, de la coordination des actions de gestion des crises alimentaires, de l'organisation des deux réunions annuelles de prévention et de gestion des crises alimentaires, et de la mise en place d'un plan national d'urgence face aux crises alimentaires.

La CC/SAP est une structure technique chargée de recueillir, traiter et diffuser les informations relatives à la sécurité alimentaire, et d'intensifier les actions de prévention des crises alimentaires. Elle est chargée également d'organiser les études complémentaires sous formes d'enquêtes rapides ou d'enquêtes spécifiques afin de diagnostiquer avec précision les situations probables ou effectives de crise et de donner l'alerte à temps. Le travail de la CC/SAP s'appuie sur les systèmes d'information suivants : SIMA (marché agricole), SIMB (marché bétail) et l'EPER (enquête prévention et estimation des récoltes) des services de la statistique agricole ainsi que les comités régionaux et sous régionaux qui regroupent les acteurs des administrations décentralisées et ONG.

Depuis la signature de l'accord-cadre, le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNPGCA) est doté d'un certain nombre d'outils d'intervention, dont les plus importants sont indéniablement le Fonds Commun d'Intervention (FCI) et le Stock National de Réserve (SNR), gérés conjointement par l'État et les principaux donateurs. L'accord-cadre État-donateurs précise que le FCI est le premier niveau de ressources mobilisables en cas de crise alimentaire comme de crises plus localisées. La vocation de ce fonds est de financer les actions de prévention et de gestion des crises alimentaires, en particulier des actions de prévention et d'atténuation, des études et projets pilotes et des appuis aux structures opérationnelles du DNPGCA.

Le Stock National de Réserve (SNR) est composé d'un stock physique dénommé Stock national de Sécurité (SNS) constitué de céréales (mil, sorgho ou maïs), et d'un stock financier dénommé Fonds de sécurité alimentaire (FSA). Le SNR est utilisé exclusivement l'année où survient une crise alimentaire grave à l'échelle nationale ou régionale. Le niveau optimal du SNR est fixé à 110 000 tonnes de céréales, réparties en 50 000 tonnes de céréales pour le Stock National de Sécurité et une capacité d'achat de 60 000 tonnes pour le Fonds de Sécurité Alimentaire. Le Stock National de Réserve est géré par l'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN), qui est une structure opérationnelle du DNPGCA, placé sous la tutelle du Ministère du Commerce. L'OPVN est lié au dispositif national par un contrat.

En août 2012, le Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires a fait l'objet d'une réforme profonde, qui a consisté à élargir son mandat à la prévention et à la gestion des catastrophes. Les différents arrêtés pris par le

Premier ministre dans le cadre de cette réforme ont abouti à la mise en place de trois (3) organismes distincts chargés de la prévention et de la gestion des catastrophes et crises alimentaires; à savoir :

- Le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Catastrophes et Crises alimentaires (DNPGCCA), créé par arrêté N°00 N°00208/PM du 28 Août 2012, qui est dédié à « **la prévention, l'atténuation, la gestion et le relèvement précoce des incidences des crises et catastrophes affectant les populations rurales nigériennes** » ;

- La Cellule de Coordination Humanitaire (CCH), créée par arrêté N°00193 /PM du 25 Aout 2012, qui a pour mission d'assurer « **la coordination et le suivi des actions de prévention, de secours et d'assistance en faveur des personnes victimes des inondations, des incendies des conflits armés, des violences intercommunautaires, des catastrophes industrielles, ainsi que des déplacés, rapatriés et réfugiés** » ;

- La Plate Forme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophes Naturelles (PFN /PRRC), qui se définit comme étant « **un mécanisme de coordination, d'analyse et d'apport en conseils en matière de Réduction des Risques de Catastrophes** ».

Outre ces trois organismes permanents, le gouvernement a créé deux (2) nouvelles structures ad'hoc : le Comité interministériel de prévention, gestion et de suivi des inondations de la campagne pluviale 2012 et le Comité technique national de prévention, de gestion et de suivi des inondations de la campagne pluviale 2012. Le premier comité est chargé, entre autres, de *«coordonner les interventions prévues dans le cadre de la gestion des inondations 2012, déployer le plaidoyer à l'endroit des partenaires, donner des directives aux comités de mise en œuvre tant au niveau national que régional, coordonner la communication autour de la question»*; tandis que le second est chargé de *« mettre en œuvre les orientations fixées par la comité interministériel de suivi des inondations de la campagne pluviale 2012 dans le cadre de prévention et de gestion des inondations, d'informer régulièrement le comité interministériel sur les risques d'inondation et servir d'interface entre les acteurs humanitaires qui interviennent dans la prévention et la gestion des inondations...etc.»*.

A travers cette réforme, le gouvernement a décidé implicitement de mettre une croix sur le Comité National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (CNPGCA). Cette décision renforce la prééminence de la Commission Mixte de Concertation au sein du dispositif national et réduit la participation de la société civile nigérienne; alors que toutes les études réalisées au cours de ces dernières années recommandent d'aller vers un renforcement du leadership de l'État et de la participation de la société civile. L'article 5 de l'arrêté N°0028/PM du 28 Aout

2012 dispose que « les échanges au niveau du DNPGCCA sont organisés à trois niveaux : (i) la Commission Mixte de Concertation État-donateurs élargie aux partenaires non signataires de l'accord-cadre et à la société civile; (ii) le Comité Elargi de Concertation, organe de concertation technique de la CMC ; et le Comité Restreint de Concertation, organe de pilotage des fonds communs, composé des signataires de l'accord-cadre.

La réforme du dispositif national s'est traduite également par des modifications des attributions de ses deux principales structures techniques d'appui. La Cellule Crises Alimentaires est devenue Cellule Crises Alimentaires et Gestion des Catastrophes (CCA/GC) ; et la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP) a pris la dénomination de Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce et de Prévention des Catastrophes (CC/SAP/PC). La CCA/GC est chargée de la gestion comptable, administrative et financière des outils communs ; ainsi que de l'évaluation des besoins d'aide, de la formulation des requêtes et de veiller à une bonne coordination techniques des aides annoncées. La CC/SAP/PC est responsable de la production et de la diffusion de l'information sur la situation alimentaire, pastorale et nutritionnelle.

Par ailleurs, il convient de noter que la réforme du dispositif a restauré également le Secrétariat permanent, qui est un organe chargé « d'assurer la coordination et la synergie entre les structures opérationnelles du DNPGCCA), de veiller à l'application des décisions prises au sein de la CMC, assurer le secrétariat de la CMC... ». La Cellule d'information et de Communication, qui a été créée après la crise de 2005, a été supprimée et remplacée par un département Information et Communication rattaché au Secrétariat permanent. La réforme a consacré aussi l'intégration de la Cellule Filets Sociaux (CFS) au sein du dispositif national, dont elle est devenue la troisième structure technique d'appui, avec la CCA/GC et la CC/SAP/PC. Les comités régionaux et sous-régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaires ont été maintenus comme structures d'appui sur le terrain ; mais, à l'instar des autres structures d'appui du dispositif national, leurs mandats ont été également élargis aux catastrophes.

Selon le Plan national de contingence, les Comités régionaux et sous-régionaux devraient constituer la cheville ouvrière du dispositif national. Ils doivent non seulement participer à l'élaboration et la révision du plan national global de réponse aux crises alimentaires (Plan de contingence et Plan de soutien); mais aussi et surtout, conduire le processus d'élaboration des Plans de Contingence et plans de soutiens régionaux et départementaux. Les témoignages recueillis sur le terrain font, malheureusement, ressortir qu'aucun Comité régional ne dispose d'un plan de contingence ou d'un plan de soutien régional. Les Comités régionaux et sous-régionaux, en dépit de leur proximité avec les populations vulnérables, ne sont pas impliqués dans le processus de définition des réponses aux crises alimentaires.

Cette situation a été relevée, dans des termes fort édifiants, par une étude conduite en 2010 par l'IRAM et COWI pour le compte de l'Union Européenne : les comités régionaux se considèrent davantage observateurs.

En effet, les agents rencontrés sur le terrain se plaignent de l'absence de ressources pour mener à bien leur mission. *« Nous sommes dépourvus de crédit de fonctionnement depuis plus de dix ans, alors qu'en moyenne chacun doit suivre la situation alimentaire et pastorale dans une quarantaine de villages administratifs et tribus »*, nous confie un agent de l'Etat. Certains membres des comités régionaux et sous-régionaux dénoncent la politisation de la gestion des crises alimentaires, qui se traduirait par des *« pressions sur les agents tant par les acteurs politiques que par certains chefs traditionnels et coutumiers, y compris des élus locaux »*. L'enjeu de ces pressions politiques est, semble-t-il, d'influencer le bilan de la campagne agricole et pastorale, dans le but de bénéficier de plus d'appuis. La participation de la société civile au sein des Comités régionaux et sous-régionaux ne semble pas freiner les pressions politiques ; elle ne semble pas non plus apporter une plus grande transparence dans les mécanismes de gestion des crises alimentaires.

Sur le terrain, la société civile est effectivement présente dans la plupart des Comités régionaux et sous-régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaires ; mais, il importe de relever que la qualité de sa participation au sein de ces structures laisse globalement à désirer. Le mode de désignation des représentants de la société civile n'est pas très souvent transparent, les personnes désignées se sentent le plus souvent redevables vis-à-vis des agents qui les ont coopté. Cette situation fait qu'il n'existe pratiquement pas de reddition de comptes au sein des Comités régionaux et sous-régionaux. Les entretiens avec les acteurs de la société civile ont fait ressortir également que la qualité parfois médiocre de leur participation au sein des structures locales du dispositif national découle aussi de l'absence d'activités de renforcement de capacités des membres.

Aussi, en plus de leur faible capacité de mobilisations de ressources doublée de la méconnaissance criante des enjeux, les organisations de la société civile locales souffrent d'une insuffisance notoire en matière de contrôle citoyen de l'action publique ; particulièrement en ce qui concerne l'approche basée sur le droit. Néanmoins, ces faiblesses ne doivent pas faire perdre de vue les atouts que la société civile se doit de valoriser en vue de renforcer et accroître sa contribution en matière de contrôle citoyen de l'action publique ; particulièrement en matière de prévention et de gestion des crises alimentaires. Il s'agit notamment de sa grande diversité et de sa relative représentativité et légitimité aux yeux des populations. Elles constituent désormais un acteur important avec lequel il faut compter.

Par ailleurs, la réforme du dispositif en cours laisse planer de sérieuses inquiétudes en matière de respect du principe de participation de la société civile en ce que l'arrêté portant création du dispositif national de prévention et de gestion des

catastrophes et crises alimentaires (DNPGCCA) reste muet sur la nature de celle-ci. En effet, l'arrêté N°00208/PM du 28 Aout 2012 portant création, attributions, composition et fonctionnement du Dispositif National et Prévention et de Gestion des catastrophes et des crises alimentaires (DNPGCCA) s'est borné à déclarer que *« les échanges au niveau du DNPGCCA sont organisés au sein (i) d'une commission mixte Etat donateur (CMC) élargie aux partenaires non signataires de l'accord cadre et à la société civile....etc. »*

Un cadre stratégique d'inspiration libérale

Jusqu'à une date récente, le Niger disposait d'une Stratégie de développement rural (SDR), qui était le principal cadre de référence en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire. Cette stratégie avait été adoptée en 2003 dans le sillage de la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) rebaptisée en 2007 stratégie de développement et de réduction de la pauvreté (SDRP). L'objectif principal de la SDR est de *« réduire l'incidence de la pauvreté rurale de 66% à 52% à l'horizon 2015, en créant les conditions d'un développement économique et social durable garantissant la sécurité alimentaire des populations et une gestion durable des ressources naturelles »*. Les principaux axes de la SDR sont : (i) favoriser l'accès des ruraux aux opportunités économiques ; (ii) prévenir les risques, améliorer la sécurité alimentaire et gérer durablement les ressources naturelles ; (iii) renforcer les capacités des institutions publiques et des organisations rurales.

Sur le volet spécifique de la sécurité alimentaire, la Stratégie de développement rural se propose de poursuivre et approfondir les actions de prévention et de gestion des crises alimentaires et des catastrophes naturelles. Les actions d'envergure préconisées dans ce cadre consistent non seulement, à généraliser la mise en place des plans de prévention et de gestion des différents types de catastrophes; mais aussi, à consolider le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires pour préserver l'accessibilité physique et économique des ménages aux céréales de base et aux intrants zootechniques. Ces actions intègrent également des appuis pour le renforcement des mécanismes de prévention des crises par les populations à l'échelle du ménage (banques céréalières, banques d'intrants zootechniques et vétérinaires, brigades phytosanitaires, brigades de lutte contre les feux de brousse).

Par ailleurs, il importe de relever que la SDR met aussi l'accent sur l'urgence de s'attaquer à l'extrême vulnérabilité des systèmes de productions aux aléas climatiques ; et ce, en partant du postulat qu'il existe une forte corrélation entre l'occurrence des aléas climatiques et les crises alimentaires. La stratégie de développement rural prévoit, dans ce cadre, trois actions d'importance majeure : (i) *mobiliser les ressources en eau en vue de sécuriser les différentes productions*; (ii) *faciliter un accès aux ressources naturelles permettant une gestion durable*; (iii) *sécuriser l'exploitation du milieu et préserver l'environnement*. La problématique de la réduction de la dépendance des systèmes de production vis-à-vis des aléas clima-

tiques est prise en charge à travers cinq (5) programmes de la SDR : « *Préservation de l'environnement* » ; « *Lutte contre l'insécurité alimentaire par le développement de l'irrigation* » ; « *Aménagement pastoral et sécurisation des systèmes pastoraux* » ; « *Restauration des terres et reboisement* » ; et « *Kandadji, régénération des écosystèmes et de mise en valeur de la vallée du fleuve Niger* ».

Après huit années de mise en œuvre, la Stratégie de développement rural n'a pas empêché au pays d'enregistrer trois crises alimentaires de grande ampleur (2004-2005, 2009-2010 et 2011-2012) ; car, les principaux programmes destinés à renforcer la résilience des populations face aux aléas climatiques, et donc aux risques de crises alimentaires, n'ont pas bénéficié sur toute la période d'un financement adéquat. Le dernier rapport de suivi de la SDR révèle, à ce propos, que « *certains programmes d'investissements productifs visant à améliorer la résilience des populations aux aléas climatiques (...), sont notoirement sous-financés, alors que la réponse aux urgences se voit dotée du meilleur taux de réalisation et absorbe 21,6% des ressources allouées au secteur* ». Ce qui laisse supposer que la récurrence des crises alimentaires est, en grande partie, liée à la modestie des ressources financières affectées aux programmes prioritaires de la SDR.

En avril 2012, le gouvernement nigérien a décidé, unilatéralement, d'abroger la Stratégie de développement rural (SDR) ; mais, cette décision n'a pas été motivée par le fait que cette stratégie n'a pas permis d'éviter la survenance des crises alimentaires. L'abrogation de la SDR est née de la volonté des nouvelles autorités de mettre en œuvre leur propre stratégie dénommée Initiative 3N « *Les Nigériens Nourrissent les Nigériens* ». L'objectif global de cette stratégie est de « *contribuer à mettre les populations nigériennes à l'abri de la faim et leur garantir les conditions d'une pleine participation à la production nationale et à l'amélioration de leurs revenus* ». A travers cette nouvelle stratégie, les nouvelles autorités nigériennes se proposent de « *renforcer les capacités nationales de productions alimentaires, d'approvisionnement et de résilience face aux crises alimentaires et aux catastrophes* ».

Selon le document de cadre stratégique, l'« *Initiative 3N* » entend valoriser les atouts dont dispose le pays (potentiel d'irrigation, cheptel et filières d'exportation) et exploiter les opportunités liées à l'exploitation des ressources minières et pétrolières pour relever six (6) défis majeurs : (i) *nourrir une population de plus en plus nombreuse et s'adapter à la demande urbaine* ; (ii) *assurer une alimentation régulière et de qualité à un cheptel en forte croissance* ; (iii) *assurer un revenu aux producteurs tout en tenant compte de la solvabilité des consommateurs* ; (iv) *édifier un marché régional agricole national ouvert aux niveaux régional et international* ; (v) *s'adapter aux changements climatiques et réduire ses répercussions* ; (vi) *réaliser le changement des mentalités des populations*. Les mêmes défis étaient également au cœur de la Stratégie de développement rural ; même s'il est vrai qu'ils ne sont pas abordés suivant la même approche.

En effet, il importe de souligner que les défis de l'*Initiative 3N* sont presque exclusivement centrés sur la problématique de la lutte contre l'insécurité alimentaire ; tandis que ceux de la SDR sont centrés sur la lutte contre la pauvreté en milieu rural comme moyen de réaliser la sécurité alimentaire. L'*Initiative 3N* est bâtie autour de cinq (5) axes stratégiques : (i) *accroissement et diversification des productions agro-sylvo-pastorales et halieutiques* ; (ii) *approvisionnement régulier des marchés ruraux et urbains en produits agricoles et agroalimentaires* ; (iii) *amélioration de la résilience des populations face aux changements climatiques, crises et catastrophes* ; (iv) *amélioration de l'état nutritionnel des Nigériennes et des Nigériens* ; et (v) *animation et coordination de l'Initiative 3N*. Ces axes stratégiques indiquent que l'*Initiative 3N* se focalise exclusivement sur la problématique de la sécurité alimentaire ; alors que la SDR s'intéresse à tous les aspects du développement rural, y compris la fourniture des services sociaux de base.

Sur le volet spécifique de la gestion des crises alimentaires, il faut noter que le Niger s'est doté, depuis 2007, d'un Plan national de contingence servant de cadre de référence à tous les intervenants dans ce domaine. Ce plan comporte deux principaux volets : un volet prévention, qui vise à réduire les aléas et leurs conséquences sur les activités économiques ; et un volet atténuation, qui vise à réduire l'impact de la crise en suppléant à l'insuffisance des filets de sécurité des ménages et à éviter les problèmes nutritionnels et de décapitalisation. L'objectif global poursuivi à travers le volet sécurité alimentaire et nutritionnelle du Plan national de contingence est de « *diminuer la prévalence et l'impact des crises alimentaires en préservant l'accessibilité physique et économique des ménages à l'alimentation de base, et en sauvegardant leurs capacités de production et de prévention* ».

A travers l'adoption du Plan national de contingence, le gouvernement nigérien s'est doté d'un instrument « *lui permettant de gérer de manière appropriée et efficace les différents niveaux de crises* ». Cet instrument permet, non seulement de « *définir le cadre d'intervention en matière de réponses aux urgences du gouvernement et de ses partenaires* » ; mais aussi, de « *déterminer les seuils de déclenchement des réponses en fonction des scénarii prédéfinis* ». Il permet également d'analyser les capacités de réponses, de définir les actions à entreprendre, de prévoir les chaînes de décision/coordination en fonction des types de crises et d'organiser le partenariat à mettre en place lors de la réponse. En tant que cadre de référence en matière de gestion des crises alimentaires, le Plan national de contingence détermine aussi les grands principes en matière d'organisation des secours aux populations affectées par ces crises.

Sur ce dernier aspect, il convient de noter que le Plan national de contingence volet sécurité alimentaire et nutritionnelle a retenu six (6) principes fondamentaux que tous les intervenants, qu'ils soient des acteurs étatiques ou non étatiques, doivent respecter dans le cadre de leurs réponses aux crises alimentaires. Ces principes fondamentaux sont les suivants :

- (i)- *l'articulation de l'aide d'urgence et des actions visant à la réduction de la vulnérabilité structurelle* (la « prévention et gestion » représentant une « assurance » alors que les actions à long terme visent à empêcher le phénomène de « trappe de pauvreté »);
- (ii)- *la conception d'un continuum entre les stratégies des ménages et les interventions publiques* dans lequel doivent s'intégrer également les actions des ONG;
- (iii)- *une cohérence entre les différentes actions publiques* (entre les niveaux local, régional et national et entre les types urgence et développement) qui repose sur une transparence de l'information et du ciblage ;
- (iv)- *'existence d'une information adaptée à la stratégie de mise en œuvre des actions*, qui implique un suivi de la vulnérabilité structurelle et une information directement opérationnel qui lie la détermination des seuils de crise à la nature de l'information disponible ;
- (v)- *un impératif d'efficacité* qui implique le renforcement de la coordination des actions et des interventions en cas de crise ;
- (vi)- *une démarche évolutive du plan de contingence* en fonction de l'évolution de la disponibilité de l'information et du contexte.

Selon le Plan national de contingence, les réponses d'urgence doivent être proportionnelles à l'ampleur de crise et de ses conséquences sur les conditions de vie des ménages ; tout en s'efforçant d'éviter les effets pervers tels que la logique d'assistanat, l'affaiblissement des mécanismes d'ajustement et de solidarité existants, la déstabilisation des marchés. Ces réponses ne doivent pas aussi être en contradiction avec les orientations de la politique économique globale ou des actions de développement conduites simultanément. Elles doivent être conduites suivant le principe de la concertation et de la coordination opérationnelle, qui veut que des mécanismes efficaces soient mis en place pour mieux gérer les ressources disponibles. Le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNPGCA) est l'institution garante du respect de ces principes par l'ensemble des acteurs intervenant en période de crise alimentaire.

Enfin, il faut noter que le Plan national de contingence a défini également trois (3) scénarii de contingence à partir desquels seront déterminés les types d'interventions et d'actions à conduire en cas de crise alimentaire. Le **scénario 1 « situation d'insécurité alimentaire et/ou nutritionnelle modérée »** fait référence à un premier niveau de détérioration de la situation alimentaire et nutritionnelle localisée (exemple 2001) ; le **scénario 2 « situation d'insécurité alimentaire et/ou nutritionnelle critique »** fait référence à un deuxième niveau de détérioration de la situation alimentaire ou nutritionnelle touchant un plus grand nombre de personnes (exemple

2005) et pouvant entraîner un épuisement des capacités de résilience, une forte décapitalisation et un surendettement des ménages ; et le **scénario 3 « situation d'insécurité alimentaire et/ou nutritionnelle extrême »** fait référence à une situation conjoncturelle catastrophique pouvant entraîner une extrême décapitalisation des ressources des ménages et nécessitant des interventions d'une durée de 3 à 4 ans pour rétablir la réversibilité des conditions de vie des ménages.

Le Plan de soutien 2012

Élaboré en février 2012, le Plan de soutien du gouvernement est articulé autour de trois (3) principaux volets :

- un **volet alimentaire** comprenant les opérations « Argent contre travail » (Cash For Work), « Vivres contre travail » (Food for Work), transfert d'argent (Cash Transfert), le renforcement des banques céréalières, la constitution des stocks tampons, la vente des vivres à prix modéré et la distribution gratuite ciblée des vivres ;
- un **volet non alimentaire** comprenant les opérations approvisionnement en semences d'urgence, mise en place des aliments pour le bétail, le déstockage stratégique des animaux et la sécurisation sanitaire du cheptel.
- un **volet nutritionnel** comprenant des opérations de prise en charge de la malnutrition aiguë modérée et de la malnutrition aiguë sévère, la prise en charge préventive de la dénutrition à l'intention des enfants de 6 à 23 mois, les femmes enceintes et allaitantes.

L'agenda de la mise en œuvre du Plan de soutien gouvernemental est scindé en deux phases : une phase de prévention et d'atténuation des crises (février-mai) ; et une phase de gestion de la crise (juin-septembre).

Les actions du Plan de soutien sont destinées à toucher : (i) les ménages principalement dirigés par les femmes, les veufs et les veuves ; (ii) les groupes qui seront identifiés comme complètement démunis (populations flottantes ; (iii) les ménages ayant épuisé leurs capacités de subsistance, sans capacité de production...) ; (iv) les ménages sans stocks et sans UBT ; (v) les ménages victimes de catastrophes naturelles récentes ; (vi) les mères d'enfants de moins de 5 ans et répondant à au moins un autre critère de vulnérabilité ; (vii) les ménages d'accueil des rapatriés et répondant à au moins un autre critère de vulnérabilité.

Cependant, il importe de souligner que l'éventail des outils d'intervention prévus par le Plan national de contingence ne varie pas fondamentalement, quel que soit le scénario; seuls peuvent changer les instances de gestion et de coordination, la durée des interventions, le nombre de bénéficiaires, les modalités et les acteurs habilités à déclarer la crise. Les principaux outils d'intervention préconisés par le

Plan national de contingence sont le cash for work, le food for work, la distribution gratuite ciblée des vivres, l'appui en semences, la vente à prix modéré des vivres et des intrants, la distribution des compléments alimentaires, le renforcement et la création de banques d'intrants zootechniques et vétérinaires. L'abaissement ou la suppression des taxes sont prévus exceptionnellement en cas de crise alimentaire de niveaux 2 et 3 ; de même que la reconstitution du cheptel dans le cas d'une crise de niveau 3.

Ainsi, il convient de relever que le Plan national de contingence est venu améliorer et diversifier l'éventail des instruments de réponse aux crises alimentaires au Niger. La diversification des instruments de réponse découle du constat que l'aide alimentaire classique contribue, non seulement, à entretenir l'esprit d'assistanat au sein de la population ; mais aussi, à fragiliser sérieusement la stabilité des systèmes de production locaux et des marchés agricoles. Elle est aussi le résultat de la pression, de plus en plus forte, exercée par les institutions financières internationales soucieuses avant tout de préserver les grands équilibres macro-économiques. Le Plan de soutien 2012 du gouvernement s'inscrit globalement dans la droite ligne de ce changement de paradigme en matière de réponse aux crises alimentaires ; avec comme objectif « *d'atténuer les effets de la crise en cours* », en touchant « *100% des ménages en insécurité alimentaire sévère, et 25% des ménages en insécurité alimentaire modérée* ».

Au regard des dispositions du Plan national de contingence, il est heureux de constater que le Plan de soutien 2012 a prévu un éventail plus large d'outils d'interventions face à la crise alimentaire. Les nouveaux instruments introduits par ce Plan de soutien sont notamment le cash transfert ou transfert d'argent, le renforcement des banques céréalières, la constitution de stocks tampons et la sécurisation sanitaire du cheptel. Cette innovation salubre ne doit pas, toutefois, éluder l'absence de mesures destinées à résorber la flambée des prix des denrées alimentaires. L'absence notoire des telles mesures dans le cadre du Plan de soutien est une insuffisance majeure ; car, il est établi que la flambée des prix des denrées alimentaires est l'un des facteurs d'aggravation de la crise alimentaire.

Dès le début de la crise alimentaire, le rapport de l'enquête sur la vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire a pourtant mis l'accent sur la nécessité de prendre d'agir sur la flambée des prix. Ce rapport faisait ressortir que « *les perspectives alimentaires dans les prochains mois dépendront essentiellement de l'évolution des prix des denrées alimentaires sur les marchés* » ; avertissant clairement qu'une « *poursuite à la hausse des prix des denrées alimentaires limiterait l'accès des ménages surtout en insécurité alimentaire sévère et modérée à la nourriture au moment où les stocks domestiques seraient épuisés* ». Le rapport prédisait notamment que la période de soudure « *risquerait dans ce cas d'être particulièrement difficile avec des conséquences néfastes sur la situation nutritionnelle des enfants de moins de 5 ans* » ; mais, l'annonce de cette sombre perspective n'a pas convaincu

à prendre les mesures prévues pourtant par le Plan national de contingence (abaissement ou suppression des taxes).

Une réponse non proportionnelle à l'ampleur de la crise

Dans le cadre du Plan de soutien 2012, les opérations de vente des vivres à prix modéré constituent l'une des actions phares d'atténuation de l'impact de l'insécurité alimentaire sur les ménages. Ces opérations sont destinées aux ménages en insécurité alimentaire modérée ; elles visent à leur permettre *«d'accéder plus facilement aux marchés»*. Les prix de vente sont fixés à 13 000FCFA pour un sac de céréales (mil, sorgho, maïs) de 100kg ; mais, la vente au détail (tia) est autorisée pour tenir compte du faible pouvoir d'achat des ménages.

Sur le terrain, les opérations de vente à prix modérés sont conduites par des comités locaux animés par des bénévoles. Les membres de ces comités sont généralement des représentants de l'autorité communale (le vice maire le plus souvent), des autorités coutumières, des services techniques, des organisations des femmes et de la société civile, des forces de l'ordre et des agents de l'OPVN. En tant que bénévoles, les membres des comités locaux chargés de la vente à prix modéré ne reçoivent aucune rémunération ; mais, certains témoignages indiquent qu'une ponction sur le stock est opérée à leur profit à titre de gratification.

Dans la plupart des localités visitées, les opérations de vente à prix modéré ont démarré très tôt ; elles sont les plus régulières de toutes les interventions prévues dans le cadre du plan de soutien. Les points de vente sont généralement situés dans les centres urbains ou dans les chefs lieux des communes ; ce qui engendre de frais de déplacement et de séjour supplémentaires pour les bénéficiaires potentiels vivant dans les villages reculés. La plupart des chefs de ménages rencontrés lors de la mission de suivi (55,36%) affirment que les sites de VPM sont situés très loin de leurs villages.

Selon la plupart des personnes interrogées, qu'il s'agisse des chefs de ménages ou des membres des comités locaux, les quantités de vivres mises en vente dans le cadre de l'opération VPM sont très insuffisantes. Les entretiens avec les chefs de ménages lors de cette enquête indiquent que seulement 37,58% des personnes interrogées reconnaissent avoir bénéficié de cette opération ; mais, 44,63% affirment que ces opérations n'ont pas produit d'impact perceptible sur le niveau des prix des céréales sur les marchés. Certains chefs de ménages estiment même que l'opération VPM a contribué à une flambée des prix des céréales ; car, selon eux, *« après chaque opération de vente à prix modéré, les commerçants s'arrangent pour faire monter les prix sur le marché »*.

Cependant, 73,15% des personnes rencontrées affirment que les prix pratiqués dans le cadre de l'opération VPM sont abordables ; mais, il importe de noter que cette appréciation n'est valable qu'en référence aux prix en vigueur sur les marchés. La plupart des chefs de ménages sont conscients que les prix pratiqués dans le cadre de l'opération VPM sont supérieurs aux prix en vigueur au moment de la récolte. Les commentaires recueillis auprès de certains chefs de ménages sont saisissants sur l'appréciation des prix de l'opération VPM : *« comparés à la situation générale des prix sur le marché où un sac de 100Kg coûte plus de 30.000f, nous ne pouvons qu'admettre que le prix de 13.000f est généreux et acceptable ; mais, cela ne signifie pas que ce prix est à la portée de la plupart d'entre nous, c'est juste que nous ne pouvons pas demander moins que ça »*.

En Juillet 2012, l'équipe de suivi du Consortium a constaté que le prix d'un sac de mil de 100kg varie entre 25.000f et 40.000 fcfa. Le prix le plus élevé a été constaté dans la région d'Agadez, à Amatatal et à Mazababou. Entre le 29 août et le septembre 2012, le Bulletin N°200 du Système d'information sur les marchés agricoles (SIMA) indique que, comparativement à la même période en 2011, *« les prix moyens actuels de toutes les céréales affichent des niveaux plus élevés : mil (+73%), sorgho (+64%), maïs (+21%) et riz importé (+2%) »*. La même source indique que *« comparés à la moyenne de juillet 2005, de juillet 2010 (année de crise alimentaire), de juillet 2011 et à la moyenne quinquennale (2007-2011), les prix constants des céréales, présentent au mois de juillet 2012, des niveaux plus élevés pour toutes les céréales suivies »*.

Outre la vente à prix modéré, le volet alimentaire du Plan de soutien comporte deux autres types d'opérations, à savoir le *Cash for Work* (argent contre travail) et le *Food for work* (Vivres contre travail). Le *Cash for Work* consiste à transférer aux ménages vulnérables, en contrepartie d'un travail d'utilité publique, un revenu monétaire mensuel estimé à 32 500fcfa pour acheter eux-mêmes leur nourriture; tandis que le *Food for Work* consiste à leur offrir directement, en contrepartie d'un travail d'utilité publique, une ration alimentaire équivalant au revenu monétaire mensuel prévu dans le cadre du *Cash for Work*.

Le Plan de soutien préconise le *Cash for Work* pour les zones où les céréales sont disponibles sur les marchés ou les points de vente à prix modéré ; et le *Food for Work* pour *« les zones mal desservies par les marchés céréaliers »* et où il n'existe pas de points de vente à prix modéré. L'objectif principal visé à travers chacune des deux opérations est de faciliter l'accès des ménages vulnérables à la nourriture ; même s'il est vrai qu'elles se distinguent nettement à travers les modalités de leur mise en œuvre et les spécificités des zones concernées. Le *Cash for Work* et le *Food for Work* ont été introduits dans les plans de réponse aux crises alimentaires dans le souci de briser l'esprit d'assistanat et rendre aux populations bénéficiaires une certaine dignité.

A travers le *Cash for Work* et le *Food for Work*, le Plan de soutien se propose également de lutter contre les migrations et la dégradation de l'environnement. C'est pourquoi les travaux d'utilité publique préconisés dans ce cadre consistent, en général, à réaliser des ouvrages destinés à préserver les ressources productives (terres de culture, pâturages, etc.). Les ouvrages les plus en vogue sont surtout les banquettes, qui servent à récupérer les terres dégradées, et les bandes pare-feu, qui servent à protéger le pâturage contre les feux de brousse. La maîtrise d'ouvrage est assurée par des porteurs de projets sélectionnés par la Cellule Crises Alimentaires (CCA), après avis des Comités sous-régionaux de Prévention et Gestion des Crises alimentaires CSR/PGCA).

Selon les témoignages recueillis sur le terrain, l'identification du site et le choix du type d'ouvrages à réaliser sont effectués par l'opérateur désigné par la CCA. Les populations bénéficiaires sont rarement associées à ce processus décisionnel; bien que les opérateurs soient conscients que l'appropriation par les communautés des ouvrages réalisés est tributaire de leur degré d'implication dans les choix. La faible implication des bénéficiaires dans les choix, même si elle n'entraîne pas encore une désaffection manifeste vis-à-vis des opérations *Cash for Work* et *Food for Work*, suscite une certaine frustration au sein de la population. « *On ne nous consulte pas parce que, dans tous les cas, nous sommes dans le besoin, et donc obligés de faire ce qu'on nous demande* », affirme un habitant de la région d'Agadez.

Par ailleurs, il faut noter que les chefs de ménages ont le sentiment que les opérateurs ne sont pas eux-mêmes convaincus de l'utilité des travaux réalisés dans le cadre des opérations *Cash for Work* et *Food for Work*. « *On nous fait travailler parce qu'on ne veut pas nous offrir l'argent ou la nourriture sans contrepartie* », affirme un bénéficiaire de la région de Diffa. Les témoignages recueillis auprès d'autres chefs de ménages laissent croire que l'intérêt des actions réalisées dans le cadre du *Cash for Work* et du *Food for Work* reste très souvent associé au gain immédiat. Cette situation indique que les opérateurs ne font pas eux-mêmes l'effort d'expliquer aux populations que l'objectif visé à travers ces opérations n'est pas exclusivement de leur permettre d'accéder à un revenu monétaire ou à une ration alimentaire.

Sur le terrain, la mise en œuvre des opérations *Cash for Work* et *Food for Work* suscite de nombreuses critiques de la part des populations bénéficiaires. Dans la région d'Agadez, la plupart des chefs de ménages rencontrés estiment que la spécificité de leur zone n'est pas prise en compte en matière de choix des types d'ouvrages. Cette région étant une zone à vocation pastorale et maraîchère, la plupart des chefs de ménages affirment que s'ils avaient été consultés, ils auraient proposé que les opérations *cash for Work* et *Food for Work* soient centrées sur la réalisation de bandes pare-feux et d'ouvrages devant faciliter l'accès à l'eau à usage agricole. Le Maire de Gougaram déplore quant à lui l'éloignement des sites, qui sont situés parfois à plus de 50 km du chef-lieu de la commune. « *Les populations sont obligées de se déplacer et camper sur les sites pendant des jours voire des semaines avant de rejoindre leurs familles* », affirme-t-il.

A l'instar du Maire de Gougaram, 71% des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête déplorent l'éloignement des sites, qui est perçu comme un facteur d'exclusion. L'éloignement des sites est particulièrement préjudiciable pour les femmes qui sont, par ailleurs, défavorisées par les modalités de rémunération appliquées par certains opérateurs. Les informations recueillies sur le terrain font ressortir que les femmes profitent beaucoup moins que les hommes des opérations Cash for Work et Food for Work ; car, elles doivent généralement s'associer à douze (12) pour réaliser une banquette, alors que les hommes peuvent réaliser le même ouvrage à huit (8). Cette situation n'est pas, malheureusement, prise en compte par les opérateurs.

Selon certains témoignages, les rémunérations dans le cadre de l'opération Cash for Work varient d'un endroit à un autre. Les écarts les plus flagrants ont été rapportés dans la région de Tahoua où les prix d'une banquette varient, par exemple, entre 25.000Fcfa dans la commune rurale de Tamaya, et 15.000fcfa dans la commune rurale de Bambaye. La forte variation des rémunérations indique d'une part que les opérateurs ne respectent pas les prescriptions du Plan de soutien, et d'autre part que les populations ne sont pas suffisamment informées sur les modalités de rémunération en vigueur dans le cadre de ces opérations. Cette situation favorise, en l'absence de voies de recours appropriées, toute sorte d'abus de la part des opérateurs.

En effet, il convient de noter que les bénéficiaires du Cash for Work et du Food for Work ne sont pas considérés comme des travailleurs à part entière; ils sont plutôt des personnes assistées, dont les droits se limitent à la perception d'un revenu monétaire et/ou d'une ration alimentaire. Les modalités de mise en œuvre du Cash for Work ou du Food for Work ne prévoient, par exemple, aucune couverture en cas de maladie ou d'accident. Sur ce point, il est frappant de constater que les opérateurs ne sont même pas tenus de disposer d'une boîte de pharmacie sur les sites des travaux ; ils n'ont aucune obligation sociale envers les bénéficiaires, hormis le paiement en espèces ou en nature des gratifications. La réglementation du travail sur les sites de Cash for Work et Food for Work est d'une cruauté totale : *« en cas de maladie ou d'accident, débrouillez-vous »*.

Cependant, il importe de préciser que l'absence de couverture médicale dans le cadre du Cash for Work et du Food for Work n'est pas imputable aux seuls opérateurs de terrain ; car, la mise en place d'un tel dispositif n'est, en réalité, prévue ni par le Plan national de contingence, ni par le Plan de soutien, ni par les organismes des Nations Unies. Les modalités de mise en œuvre du Cash for Work et du Food for Work indiquent que ces interventions relèvent, dans l'esprit même de leurs initiateurs, plus d'une logique de charité que d'une volonté de donner effet à un droit. Les témoignages recueillis sur le terrain auprès des chefs de ménages indiquent que ces opérations sont également considérées comme une œuvre de charité

par les bénéficiaires eux-mêmes ; et ce, bien que la plupart des personnes interrogées soient conscientes que l'aide fournie dans ce cadre précis est en quelque sorte la récompense d'un effort physique accompli par le bénéficiaire.

Au regard de cette situation, il n'est pas exagéré d'affirmer que l'introduction du cash for work et du food for work, qui sont présentées comme des alternatives à l'aide alimentaire classique, n'a pas modifié la perception globale de l'aide d'urgence tant chez les opérateurs que chez les bénéficiaires. Les premiers continuent d'avoir le sentiment de faire œuvre de charité à l'endroit des populations affectées par l'insécurité alimentaire ; tandis que les seconds se sentent encore obligés de faire montre de gratitude à l'endroit de ceux qui, pourtant, ne leur apportent l'aide qu'en contrepartie d'un travail parfois pénible. La mentalité d'assistés que le gouvernement se proposait de combattre, en conditionnant son aide à des travaux d'intérêt public, persiste donc toujours au sein de la population ; elle se manifeste d'ailleurs, de façon pathétique, à travers le peu d'intérêt et d'engouement des communautés pour l'entretien des divers ouvrages réalisés à leur profit.

Néanmoins, il convient de souligner que le gouvernement nigérien a réussi, tant bien que mal, à faire admettre aux populations que le temps de l'aide alimentaire inconditionnelle est désormais révolu. Le Plan de soutien 2012 n'a d'ailleurs prévu la distribution gratuite ciblée des vivres (DGCV) et le transfert inconditionnel d'argent (Cash transfert) qu'au profit des ménages en insécurité alimentaire sévère et des personnes physiquement inaptes à participer aux opérations Cash for Work et Food for Work. La norme retenue est d'un (1) sac de céréales de 100kg par mois pour un ménage de sept (7) personnes dans le cadre de la distribution gratuite des vivres ; elle est de 32 500fcfa par mois pour un ménage de même taille dans le cadre du transfert inconditionnel d'argent. La distribution gratuite ciblée des vivres devrait bénéficier à 70% des ménages en insécurité alimentaire sévère, et le transfert inconditionnel d'argent à 30% des ménages.

Selon le Plan de Soutien, ces deux opérations devraient commencer au mois de juillet et prendre fin en septembre 2012 ; mais, jusqu'à la fin de la deuxième décade de juillet elles n'étaient pas effectives dans beaucoup d'endroits du pays. La quantité totale de vivres prévue par le Plan de soutien est de 121 000 tonnes pour l'ensemble du pays ; ce qui devrait permettre de couvrir les besoins en céréales de 302 359 ménages pendant une période de quatre mois. Le montant total destiné au transfert inconditionnel d'argent (cash transfert) est estimé à 20,21 milliards de francs CFA pour quelques 129 582 ménages. Ces deux volets du Plan de soutien devraient donc suffire à toucher l'ensemble des ménages en insécurité alimentaire sévère et les personnes physiquement inaptes aux opérations de Cash for Work et Food for Work ; mais, la plupart des membres des comités régionaux et sous-régionaux rencontrés sur le terrain jugent insuffisantes les quantités effectivement mises à leur disposition.

Au moment du passage de la mission d'enquête du Consortium, seuls 21,81% des ménages rencontrés ont reconnu avoir bénéficié, d'une manière ou d'une autre, de l'opération distribution gratuite ciblée de vivres ; et seulement 8,05% des personnes rencontrées disent avoir bénéficié de cash transfert, avec des montants variant entre 20 000f à 32 500fcfa par ménage. En ce qui concerne la distribution gratuite ciblée, les témoignages recueillis sur le terrain font ressortir que, dans la plupart des cas, les bénéficiaires initiaux reprennent la distribution avec d'autres membres de la communauté. Cette pratique traduit une certaine défiance des populations par rapport aux critères de ciblage fixés dans le cadre du Plan de soutien.

Sur un total de 298 chefs de ménages interrogés, la plupart (62,41%) affirment connaître plus ou moins bien ces critères de ciblage ; mais, seuls 34,56% d'entre eux pensent qu'ils sont appliqués de façon acceptable pour l'ensemble des opérations du Plan de soutien. Les chefs de ménages estiment que le ciblage est avant tout l'affaire des Maires, des chefs traditionnels et des ONGs. La participation des bénéficiaires au processus de ciblage est jugée très faible par 46,64% des personnes interrogées ; mais, l'importance de cette participation est reconnue par tous les acteurs intervenant dans la gestion des crises alimentaires.

Par ailleurs, il convient de noter que seuls 46,30% des chefs de ménages interrogés estiment que l'aide parvient aux personnes vulnérables, contre 34,56% qui pensent le contraire. Les critiques formulées par certains chefs de ménages sont parfois confirmées par des témoignages recueillis auprès des responsables locaux. On peut citer, à titre d'exemple, le témoignage du Vice-maire de la commune rurale d'Akouboubou, dans le département d'Abalak, dénonçant le détournement de 50 sacs destinés à la vente des prix modérés par un responsable local ; ainsi que celui du Maire de la commune rurale de Guidiguir, dans la région de Zinder, dénonçant le détournement d'une vingtaine de tonnes de céréales destinées aux opérations de distribution gratuite ciblée par une ONG de la place. La persistance des telles pratiques est révélatrice des difficultés de coordination auxquelles font face des comités régionaux et sous-régionaux dépourvus parfois de moyens de fonctionnement suffisants.

En effet, il est de notoriété publique que les comités régionaux et sous-régionaux n'ont pas les moyens d'assurer une bonne coordination des interventions sur le terrain. Les entretiens réalisés avec des membres de ces comités font ressortir qu'ils ne disposent pas eux-mêmes d'informations suffisantes sur des activités telles que le renforcement des banques céréalières. Cette opération a été prévue dans le volet alimentaire du Plan de soutien ; elle devrait permettre de mettre 5 000 tonnes de vivres à la disposition d'un millier de Banques Céréalières. Le bilan établi par le gouvernement laisse croire que cette opération a été entièrement réalisée.

Le plan de soutien prévoit également la création ou le renforcement des stocks tampons au niveau communal, en lien avec les Observatoires de Suivi de la

Vulnérabilité (OSV), les comités régionaux et les opérateurs existants. Le renforcement des banques céréalières et des stocks tampons vise à contenir « *la hausse forte des prix des denrées alimentaires de base* » ; mais, il semble très modeste pour avoir une incidence significative sur la flambée des prix, qui est l'un des facteurs importants de l'insécurité alimentaire pour les ménages. L'incidence sur les prix était surtout attendue de l'opération vente de vivres à prix modéré.

Sur le volet nutritionnel, le Plan de soutien 2012 préconise des opérations de prise en charge globale de la malnutrition aigue sévère (MAS) et de la malnutrition aigue modérée (MAM). Ces opérations de prise en charge curative devraient concerner 689 450 enfants malnutris modérés, 393 737 enfants malnutris sévères et 137 000 femmes enceintes et allaitantes. Le Plan de soutien préconise également des opérations de prise en charge préventive de la dénutrition au bénéfice de 432 000 enfants de 6 à 23 mois et 97 000 femmes enceintes, et des opérations de blanket feeding (distribution de suppléments nutritionnels) au profit de 530 000 enfants. Les équipes du Consortium n'ont pas pu recueillir d'informations significatives sur ce volet important du Plan de soutien ; car, les comités régionaux et sous-régionaux rencontrés sur le terrain n'en disposent pas eux-mêmes. Les informations sur ce volet sont détenues surtout par les services de santé que les équipes n'ont pu rencontrer.

Cependant, il convient de noter que les opérations réalisées dans le cadre du Plan de soutien n'ont amélioré que partiellement la situation nutritionnelle ; si l'on s'en tient aux résultats de l'enquête nutritionnelle nationale réalisée en Août 2012 par l'Institut National de la Statistique et la Direction de la Nutrition du Ministère de la santé publique. Cette enquête fait ressortir que le taux de malnutrition chronique a connu une diminution par rapport à son niveau de juin 2011, en passant de 51% en 2011 à 42% en 2012 ; mais, la malnutrition aigue globale chez les enfants de 6 à 59 mois a connu une hausse non négligeable, passant de 12,3% en juin 2011 à 14,8% en 2012. L'enquête de 2012 indique que le seuil critique de 15% fixé par l'OMS est d'ailleurs dépassé dans les régions de Zinder (15,9%), Maradi (16,2%), Tillabéri (16,6%) et Diffa (16,7%). Le taux de malnutrition aiguë sévère est passé, selon cette enquête, de 1,9% en juin 2011 à 3,0% en 2012. Cette situation interpelle aussi bien le gouvernement que les partenaires techniques et financiers et appelle à une intervention urgente.

Dans son volet non alimentaire, le Plan de soutien 2012 prévoit la distribution de 4 500 tonnes de semences d'urgence au profit des ménages vulnérables. L'objectif de cette opération est d'aider ces ménages à mieux préparer et réussir la campagne des cultures de contre-saison et des cultures pluviales. Les témoignages recueillis sur le terrain font ressortir que cette opération, dont la FAO est le principal maître d'œuvre, a consisté à distribuer des semences pour les cultures irriguées et les cultures pluviales ; mais, sur les 298 chefs de ménages interrogés au cours de la mission de suivi, seuls 10,06% affirment avoir effectivement bénéficié des

semences d'urgences. La qualité de ces semences est jugée globalement bonne tant pour les cultures irriguées que pour les cultures pluviales; mais, la quantité de semences est jugée insuffisante, surtout pour les cultures pluviales.

Sur ce sujet, les réponses des chefs de ménages sur la provenance des semences (cultures pluviales et irriguées confondues) sont édifiantes : 56,4% affirment que leurs semences proviennent du marché, 20,4% de la solidarité locale, 6% de l'endettement, 5% de leur production passée, et 26,8% de l'aide humanitaire. L'impact de cette opération a été réduit par l'irrégularité des pluies observée dans certaines zones où les paysans ont perdu leurs semis à plusieurs reprises. Les producteurs estiment que la distribution des semences de cultures irriguées, notamment dans le cadre du programme d'urgence du gouvernement, a permis de rehausser globalement le niveau de la production maraîchère ; mais, ils déplorent l'absence de mesures d'accompagnement, particulièrement en matière de conservation, de transformation et de commercialisation, qui ne leur a permis de tirer le maximum de profit.

Sur la base de la triste expérience de 2010, le Plan de soutien 2012 a pris en compte le souci de préserver le cheptel, qui constitue le principal moyen d'existence des populations pastorales et agro-pastorales. Le volet non alimentaire du Plan de soutien a prévu, dans cette optique, la mise en place de 500 banques d'aliments bétail (BAB). L'objectif de cette opération est d'éviter que l'important déficit fourrager (plus de 10 millions de tonnes de matières sèches) n'entraîne des difficultés d'alimentation du cheptel durant la saison sèche. Le résultat attendu de cette activité est la « disponibilité régulière en aliments pour bétail sur l'ensemble du territoire national, particulièrement dans les zones à risques déjà identifiées ». Les témoignages recueillis sur le terrain, tant auprès des comités locaux qu'auprès des bénéficiaires, indiquent que les appuis sont très insuffisants. Seuls 14,76% des chefs de ménages rencontrés disent avoir pu acheter des aliments bétails.

Outre la mise en place des aliments bétail, l'expérience de 2010 a conduit aussi à prévoir le déstockage stratégique des animaux dans le cadre du volet non alimentaire du Plan de soutien. Cette opération devrait concerner 645 800 têtes de bovins et ovins dans le but de « *minimiser les pertes au cours de la période de soudure* » ; mais, elle n'est guère appréciée par certains éleveurs qui l'assimilent à un projet inavoué de liquidation de leur cheptel. Les témoignages recueillis sur le terrain indiquent, dans tous les cas, que l'opération de déstockage a été très peu pratiquée ; elle n'a concerné, dans la plupart des zones visitées, que les petits ruminants. La sécurisation sanitaire du cheptel, qui est l'une des actions du Plan de soutien, semble avoir été mieux pratiquée. L'objectif de cette activité est de « *protéger le cheptel affaibli par la faim contre les maladies qui accompagnent le plus souvent les situations de crise pastorale* ».

A travers cette action, il est question de renforcer le dispositif national de surveillance épidémiologique et les capacités d'intervention des cellules d'intervention de base et des services vétérinaires de proximité de façon à leur permettre de répondre promptement aux déclarations de maladies. Les comités régionaux et sous régionaux rencontrés au cours de la mission de suivi affirment qu'une campagne de vaccination a été réalisée ; mais, seulement 27,18% des chefs de ménages rencontrés disent avoir bénéficié de cette campagne de vaccination pour leurs animaux à l'issue de la campagne 2011. Les agents des services techniques déconcentrés de l'Etat se plaignent de la tendance à la privatisation de cette opération jadis reconnue apanage de l'Etat ; pour eux, cette situation risque, si l'on n'y prend garde, de rendre irréversible le désengagement progressif de l'Etat de ce secteur important.

Dans l'ensemble, il importe de souligner que les interventions réalisées dans le cadre des trois (3) volets du Plan de soutien 2012 sont jugées globalement insuffisantes par les ménages vulnérables rencontrés sur le terrain. Le dépouillement des questionnaires fait d'ailleurs ressortir que 231 chefs de ménages sur 298, soit 77,51 %, considèrent que leur situation alimentaire est très critique. Les témoignages recueillis indiquent également que ces interventions n'ont pas empêché le recours par certains ménages à des stratégies extrêmes d'adaptation et de survie : vente des animaux, de terres et de matériels agricoles, consommation de produits sauvages inhabituels, exode rural, endettement et fouille de termitière...etc.

Entre février et juillet 2012, la proportion des ménages ayant modifié le nombre de repas journalier est de 66,77% ; tandis que les proportions de ménages ayant contracté des dettes ou prêté des vivres sont respectivement de 64,09% et 23,55%. Le principal motif de l'endettement invoqué par les chefs de ménages est relatif à la satisfaction des besoins alimentaires; ce que confirme bien l'analyse des principaux postes de dépenses des ménages au cours des six mois précédant l'enquête.

En effet, l'analyse des postes de dépenses indique que l'alimentation est le poste qui absorbe la plus grosse part de revenus des ménages concernées par l'enquête; elle est suivie par la santé, les événements sociaux (mariages, baptêmes, décès, etc.), l'éducation, le remboursement des dettes. Le dépouillement des questionnaires révèle que les dépenses alimentaires représentent entre 6 et 100% du revenu pour 82,78% des chefs de ménages; tandis que les dépenses de santé et d'éducation, qui sont essentielles, représentent respectivement entre 3 et 20% pour 49,45% de ménages et entre 2 et 15% pour 40,29%. Ces statistiques sont proches de celles de l'enquête sur la vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire de 2010, qui révèle que les ménages nigériens affectent 70% de leurs revenus à l'achat de la nourriture. L'enquête de vulnérabilité de 2010 précise que les dépenses en céréales représentent à elles seules 47% des dépenses globales des ménages.

Conclusion

La crise alimentaire de 2012 peut être considérée comme le premier grand défi auquel les nouvelles autorités nigériennes ont été confrontées dès leur entrée en fonction en avril 2011 ; car, c'est la première fois, dans l'histoire récente du pays, qu'une crise alimentaire de grande ampleur intervient dans un contexte sociopolitique et économique globalement peu favorable. C'est le lieu de souligner que cette crise est intervenue dans un contexte national et régional marqué par d'une part, la dégradation de la situation sécuritaire dans l'ensemble de la bande sahélo-saharienne, et d'autre part la survenance d'une série de catastrophes naturelles (inondations et attaques acridiennes). Elle est intervenue également au moment où les populations ne se sont pas encore remises de la grave crise de l'année précédente, qui a affaibli considérablement leur capacité d'ajustement à des nouveaux chocs.

Ainsi, les autorités devaient donc apporter assistance et secours à plus de 5 millions de personnes affectées par la crise alimentaire, plus de 250 000 retournés de la Lybie, environ 10 000 réfugiés maliens et des milliers de sinistrés à la suite des inondations ; et ce, conformément à leurs obligations en matière de droit à l'alimentation reconnu par les instruments juridiques internationaux et régionaux, et récemment incorporé dans la Constitution nigérienne. L'ampleur du défi à relever a été soulignée par le Président de la République, M. Issoufou Mahamadou, lors de son intervention à la tribune des Nations Unies en juillet 2011. Le Chef de l'État avait lancé un appel à la Communauté internationale, *« en vue d'aider le Niger qui, en plus des menaces amplifiées par la crise libyenne, menaces terroristes, menaces des organisations criminelles de tout genre, doit faire face à une insécurité alimentaire sévère »*.

Eu égard à la gravité de la situation évoquée par le Président de la République, un appel global à l'aide d'un montant de 489,64 millions de dollars US a été lancé par le système des Nations Unies pour faire face à la situation ; et sans attendre la réponse de la Communauté internationale, le gouvernement nigérien a mis en place, très tôt, un programme d'urgence d'un montant de 73,4 milliards de francs CFA, suivi d'un Plan de soutien évalué à 212 milliards de francs CFA. Le bilan établi par OCHA fait ressortir que 312,72 millions de dollars US, soit 64% du montant global demandé dans le cadre de l'appel global, ont été mobilisés au 15 novembre 2012. Le programme d'urgence du gouvernement a été réalisé, selon un rapport du Cabinet du Premier ministre, à hauteur de 45,18 milliards de francs CFA (61,4%) ; tandis que les ressources mobilisées, entre novembre 2011 et septembre 2012, dans le cadre du Plan de soutien sont évaluées à 183,36 milliards de francs CFA.

Selon un bilan dressé par le Secrétariat exécutif du DNPGCCA, le total des ressources financières mobilisées dans le cadre de la gestion de la crise alimentaire et des inondations est estimé à 233,16 milliards de francs CFA. Ce chiffre mérite de

retenir l'attention de tous les acteurs politiques et sociaux soucieux de voir le pays sortir enfin du cercle vicieux des crises alimentaires. Deux constats s'imposent : Le premier constat c'est que la crise alimentaire de 2012 a mobilisé plus de ressources financières que la précédente (233,16 milliards en 2012 contre 171,13 milliards en 2011), bien que le nombre de personnes affectées soit largement supérieur (7,1 millions en 2010-2011 contre 5,4 millions en 2011-2012). Le second constat c'est que le volume d'argent mobilisé dans le cadre de la gestion de la crise de 2012 est de loin supérieur au montant cumulé des investissements réalisés par l'État (161 milliards de francs CFA) dans le secteur agricole sur la période 2005-2009. Ce qui confirme que l'État nigérien et ses partenaires extérieurs dépensent plus pour gérer les crises alimentaires que pour les prévenir.

En effet, il convient de noter que l'argent dépensé pour la gestion de deux dernières crises alimentaires (2010-2011 et 2011-2012), dépasse de loin tout ce que l'État nigérien a dépensé pour le secteur rural entre 2007 et 2010. Les dépenses cumulées pour la gestion des deux dernières crises alimentaires (2010 et 2012) s'élèvent à 404,29 milliards de francs CFA ; tandis que les dépenses du secteur rural dans son ensemble s'élèvent à 302,64 milliards de francs CFA pour toute la période allant de 2007 à 2010. S'il est du devoir de l'État nigérien et de ses partenaires d'affecter autant de ressources que nécessaire pour juguler une crise alimentaire, il est aussi de leur devoir de faire tout ce qui est possible pour que les crises alimentaires ne se succèdent pas de façon aussi rapprochée. L'importance du volume d'argent dépensé pour la gestion des crises alimentaires, en comparaison du niveau des ressources affectées à l'accroissement de la production alimentaire, amène à s'interroger sur la volonté du gouvernement et de ses partenaires de rompre le cycle des crises alimentaires.

Cependant, il convient de préciser que le propos n'est pas ici de contester le principe de dépenser autant d'argent pour la gestion des crises alimentaires ; il s'agit plutôt d'attirer l'attention sur la nécessité d'accroître le financement public en faveur de la production alimentaire nationale. L'argent dépensé pour la gestion des crises alimentaires n'est certainement pas de l'argent totalement perdu en pure perte ; mais, on ne peut s'empêcher de se demander s'il a servi effectivement à protéger les ménages contre la faim et la malnutrition. Les témoignages recueillis au cours de la présente mission de suivi laissent, en tout cas, croire que les interventions menées dans le cadre du Plan de soutien n'ont pas répondu à toutes les attentes. Certes, elles ont contribué, d'une façon ou d'une autre, à atténuer les effets de la crise alimentaire ; mais, elles n'ont pas permis de rétablir durablement les capacités de résilience des populations face à des nouveaux chocs.

Bibliographie

Textes juridiques, documents gouvernementaux et ministériels

- *Accord-cadre entre l'État du Niger et les donateurs* relatif au renforcement du Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires, 2005 ;
- *Arrêté N0069/PM du 03 septembre 2002*, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule Crises Alimentaires (CCA) ;
- *Arrêté N0070/PM du 03 septembre 2002* portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP) ;
- *Arrêté N0078/PM du 03 septembre 2002* portant création, attributions, composition et fonctionnement du Groupe de travail interdisciplinaire pour la gestion des crises alimentaires ;
- *Arrêté N00104/PM/CAB du 15 juillet 2008* portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Centre d'information et de communication du DNP-GCA ;
- *Arrêté N°00192/PM du 21 août 2012* portant création, attributions, composition et fonctionnement d'un Comité interministériel de suivi des inondations de la campagne pluviale 2012;
- *Arrêté N°00193/PM du 25 août 2012* portant création, attributions, composition et fonctionnement d'une Cellule de Coordination Humanitaire (CCH);
- *Arrêté N°00200/PM du 27 août 2012* portant création, attributions, composition et fonctionnement d'un Comité technique national de Prévention, gestion et de suivi des inondations de la campagne pluviale 2012;
- *Arrêté N°00206/PM du 28 août 2012* portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce et de Prévention des Catastrophes (CC/SAP/PC);
- *Arrêté N°00207/PM du 28 août 2012* portant attribution, organisation et fonctionnement de la Cellule Crises Alimentaires et Gestion des Catastrophes (CCA/GC);
- *Arrêté N°00208/PM du 28 août 2012* portant création, attributions, composition et fonctionnement du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Catastrophes et des Crises Alimentaires (DNP-GCCA);
- *Arrêté N°00218/PM du 07 septembre 2012* portant création, attributions, organisation et fonctionnement d'un Secrétariat Permanent du Dispositif National de Prévention et de Gestion de Catastrophes et Crises Alimentaires;
- *Décret 2002-222/PM du 3 septembre 2002* portant création d'un Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires, et fixant sa mission;

- *Décret 2002-223/PM du 3 septembre 2002* déterminant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Comité national de Prévention et gestion des crises alimentaires, et fixant sa mission;
- *Constitution du 25 novembre 2010*, République du Niger, Niamey, 2010,
- *Plan national de contingence volet sécurité alimentaire et nutritionnelle*, Cabinet du Premier ministre, DNP-GCA, Novembre 2007 ;
- *Plan de soutien*, Cabinet du Premier ministre, DNP-GCA, Février 2012 ;
- *Plan de soutien préliminaire*, Cabinet du Premier ministre, DNP-GCA, Novembre 2011 ;
- *Stratégie de développement rural*, Novembre 2003,
- *Stratégie de développement rural, Plan d'action*, Novembre 2006, SE-SDR,

Enquêtes, rapports et analyses

- *Atlas des projets et programmes*, juin 2011, SE-SDR,
- *Chocs et vulnérabilité au Niger : analyse des données secondaires*, rapport global, 2010, PAM;
- *Crise alimentaire 2005 au Niger : les politiques de développement dans l'impasse ?*, Première journée, Johny Egg, Ibrahima Bocoum et Malick Ndiaye, Mai 2007, IRAM, Compte-rendu des journées d'études de l'IRAM 2006;
- *Enquête nationale sur la vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire*, INS, SAP, Janvier 2012 ;
- *Étude de la dynamique des consommations alimentaires au Niger et des impacts de la hausse des prix des denrées alimentaires*, Harouna Ibrahima, DS/MAG/EL, Bilyamini Ekadé, INS, Janvier 2011 ;
- *Évaluation du Dispositif National de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires, Rapport principal, version provisoire*, février 2006, IRAM;
- *Évaluation sur la mise à jour du mandat du Dispositif National de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires au Niger, Document 1 Rapport diagnostic, version finale*, Mai 2010, COWI;
- *Évaluation sur la mise à jour du mandat du Dispositif National de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires au Niger, Document 2 Compte rendu de l'atelier de réflexion (15, 16 février 2010), version finale*, Mai 2010, COWI;
- *Évaluation sur la mise à jour du mandat du Dispositif National de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires au Niger, Document 3 Rapport Propositions complémentaires et réflexions sur l'évolution du DNP-GCA, version finale*, Mai 2010, COWI;

- *Évaluation des systèmes de réponses à la crise de 2010, Tome 1 Synthèse du diagnostic et recommandations, version provisoire*, Juin 2011, COWI;
- *Évaluation des systèmes de réponses à la crise de 2010, Tome 2 Analyse de la gestion de la crise 2010, version provisoire*, Juin 2011, COWI;
- *Mission d'appui à la réorganisation du Dispositif national de sécurité alimentaire, Rapport final au 15 mai 2012*, 2AC Associés Audit Conseil SA;
- *Audit des systèmes de structures DNP-GCA (CCA, SAP et CIC)*, 2011, Cabinet Ernst&Young;

Ouvrages

- Jennie DESRUTINS, « *Existe-t-il un droit communautaire à l'alimentation*, Mémoire présenté pour le Master II Recherche de droit public approfondi, Université Pantheon-Assas Paris II, Juin 2007;
- Christophe GOLAY, *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme d'études supérieures en relations internationales, Genève, septembre 2002;
- Christophe GOLAY, et Melik ÖZDEN, *Le droit à l'alimentation, un droit humain fondamental stipulé par l'ONU et reconnu par des traités régionaux et de nombreuses constitutions nationales*, Édition Centre Europe-Tiers Monde (CETIM);
- FAO, Unité pour le droit à l'alimentation, *Le droit à l'alimentation dans les faits, Mise en œuvre à l'échelle nationale*, Rome, 2006;

Documents divers

- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale 3, La nature des obligations des États parties*, 14 décembre 1990, E/1991/23
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante*, 12 mai 1999, E/C.12/1999/5;

Liste des enquêteurs par région

Région d'Agadez :

Diori Ibrahim, chef d'équipe, AEC ;
Samira Hassane, AEC ;
Oumarou Salou, ANDDH ;
Balkissa Boureima, Timidria ;
Sidi Amoumoune, CROISADE ;
Djaharou Sanda, ANDDH ;

Région de Diffa :

Adam Kadé Malam Gadjimi, chef d'équipe, AREN ;
Mme Abba Moussa Hannatou, AEC ;
Aissatou Mallam Ali, AREN ;
Hadiza Ousmane Manga, AEC ;
Mamadou Abba Yérima, AEC ;
Hamadou Abdou, AREN ;

Région de Dosso :

Sanda Mahamadou, Chef d'équipe, Mooriben ;
Mahamadou Ambarka, ANDDH ;
Guéro Gouzayé, ANDDH ;
Ismael Boubé, AREN ;
Zada Hassane, Timidria ;
Moctar Abdoulaye, Mooriben ;

Région de Maradi :

Sita Adamou, Chef d'équipe, ANDDH ;
Sadissou Abdou, ANDDH ;
Yayé Mahamadou, AEC ;
Mahamadou Mamane, AEC ;
Ousseini Oumarou, ANDDH ;
Harouna Ibrahim, AEC ;

Région de Niamey :

Dahanny René Ramatou, Chef d'équipe, AEC ;
Boukary Oumarou, Étudiant ;
Maimouna Seyni Yayé, AEC ;
Balkissa Hamidou, AEC ;
Chatou Mahamadou, AEC ;
Kaka Touda Mamane Goni, Étudiant ;

Liste des enquêteurs par région (suite)

Région de Tahoua :

Diori Ibrahim, Chef d'équipe, AEC ;
Oumarou Salou, ANDDH ;
Bonkaney Hama, ANDDH ;
Mohamadoune Mansour, Timidria ;
Balkissa Boureima, Timidria ;
Samira Hassane, AEC ;

Région de Tillabery :

Seyni Kalilou, Chef d'équipe, ANDDH ;
Ali Seyni Maiga, Mooriben ;
Hassane Ouannahere, UAD Hindobey ;
Boureima Labiti, Plate-forme paysanne ;
Alzouma Mounkaila, MJD ;
Aissata Awadoum, ANDDH ;

Région de Zinder :

Seydou Abdou Hamidou, Chef d'équipe, AEC ;
Gordi Hammadou, FNEN-Daddo ;
Ousmane Ibrah, GAPEC ;
Ari Gaptia, AEC ;
Mme Ligari Nana Fassouma, AEC ;
Mme Maman Mariama, DRPPF ;



**Consortium droit à l'alimentation
& souveraineté alimentaire**