

Prévenir et gérer les crises alimentaires au Niger

*DIAGNOSTIC RAPIDE SUR L'APPLICATION DE LA CHARTE
POUR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES
AU SAHEL ET EN AFRIQUE DE L'OUEST*



Sous la direction de A.T. Moussa TCHANGARI

Prévenir et gérer les crises alimentaires au Niger

*DIAGNOSTIC RAPIDE SUR L'APPLICATION DE LA CHARTE
POUR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES
AU SAHEL ET EN AFRIQUE DE L'OUEST*

Sous la direction de A.T. Moussa Tchangari

En partenariat avec Oxfam International



Sommaire

Sigles et abréviations.....	6
Note aux lecteurs.....	9
Introduction.....	11
Une crise alimentaire de grande ampleur.....	12
Un dispositif national en perpétuelle évolution.....	13
Une réforme constatée par la société civile.....	16
Un système d'information dépendant de l'extérieur.....	20
Un faible leadership de l'Etat au sein du DNPGCCA.....	23
Un cadre stratégique plus ou moins consensuel.....	26
Une assistance alimentaire non proportionnelle.....	31
Conclusion.....	37
Bibliographie.....	39
Equipe d'enquête et personnes rencontrées.....	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;

Prévenir et gérer les crises alimentaires au Niger

DIAGNOSTIC RAPIDE SUR L'APPLICATION DE LA CHARTE POUR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES

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;

_____ Note aux lecteurs _____

Après un processus consultatif engagé en 2007, les ministres en charge de l'Agriculture et de l'alimentation des pays membres de la CEDEAO, de la Mauritanie et du Tchad ont adopté, le 17 novembre 2011, la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires. Cette Charte est une version révisée de la Charte de l'aide alimentaire adoptée en 1990 par les pays membres du CILSS et les donateurs membres du Club du Sahel. Elle est un code de conduite engageant les gouvernements, les organisations inter-gouvernementales, les organisations de la société civile et les partenaires techniques et financiers engagés dans la prévention et la gestion des crises alimentaires.

Compte tenu de l'importance de cette Charte, OXFAM-international a pris l'initiative de conduire, avec ses partenaires nationaux, un suivi de la mise en œuvre de cet outil dans six (6) pays sahéliens parmi les plus durement confrontés à l'insécurité alimentaire : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad. L'objectif poursuivi est de contribuer à une amélioration des dispositifs nationaux de prévention et de gestion des crises alimentaires, conformément aux principes édictés par la Charte; il s'agit pour la société civile sahélienne de remplir un de ses engagements clés.

Au Niger, le suivi de la mise en œuvre de la Charte a été réalisé par le Consortium Droit à l'Alimentation et Souveraineté Alimentaire, qui regroupe en son sein cinq (5) organisations de la société civile (AEC, ANDDH, AREN, MOORIBEN et TIMIDRIA). Le Consortium a mis en place une équipe de (7) personnes pour collecter les informations auprès d'un large éventail d'acteurs impliqués dans le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA) ou travaillant sur la thématique de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation.

La liste des acteurs rencontrés au cours de cette étude a été établie sur la base d'une liste des participants aux réunions de concertation organisées lors du processus d'adoption de la Charte. Cette liste comprend des institutions étatiques, des organismes du système des Nations Unies, des OSC, des PTF et des ONG internationales basés au Niger.

L'étude s'est basée sur une fiche de suivi de la mise en œuvre de la Charte fournie par OXFAM. Cette fiche comporte 45 indicateurs objectivement vérifiables classés suivant les différentes articulations de la Charte ; mais, seuls 19 indicateurs ont été effectivement utilisés lors du travail d'enquête.

Ces indicateurs ont été jugés suffisants pour rendre compte de l'état de mise en œuvre de la Charte ; car, ils concernent tous les aspects considérés critiques, à savoir l'information, la concertation et la coordination, le choix des instruments et l'aide alimentaire. Sur la base de cette fiche de suivi, un questionnaire a été établi pour permettre à l'équipe de collecter des informations sur chacun des indicateurs.

Les résultats de ce travail de suivi ont été présentés lors d'un atelier de restitution tenu à Niamey en Mai 2012 ; ils ont fait l'objet également d'une présentation lors d'une réunion du Comité Restreint de Concertation (CRC). En novembre 2012, ils ont été re-examinés lors d'un atelier régional réunissant OXFAM et ses partenaires, en prélude à la réunion du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires tenu à Ouagadougou au Burkina Faso au cours du même mois. Le présent rapport est la troisième mise à jour du suivi de l'application de la Charte au Niger.

A.T. Moussa Tchangari
Coordonnateur du Consortium

Introduction

Après les graves crises alimentaires de 2005 et 2010, qui ont respectivement touché environ 3,6 millions et 7,1 millions de personnes, le Niger fait de nouveau face à une crise alimentaire de grande ampleur. Cette succession de crises alimentaires n'est pas exclusivement liée à la grande vulnérabilité des systèmes de production aux aléas climatiques, notamment les sécheresses récurrentes ; elle est aussi l'aboutissement logique de plusieurs décennies de réformes d'inspiration libérale conduites sous la houlette des institutions de *Bretton Woods* (FMI, Banque mondiale).

En effet, il est désormais établi que ces réformes ont sérieusement sapé les capacités de l'État nigérien à sortir le pays du cercle vicieux des crises alimentaires, et accentué la vulnérabilité des populations à ces crises. Le document de la Stratégie de développement rural (SDR), qui était jusqu'à une date récente le principal cadre de référence de la politique étatique, confirme lui-même ce triste constat. Il relève que *«les politiques de libéralisation, mises en œuvre à partir du milieu des années 1980, ont permis de redresser les équilibres macro-économiques, mais elles n'ont pas réussi à enrayer de manière significative la pauvreté»*.

Aujourd'hui, trente (30) ans après la mise en œuvre des politiques de libéralisation, le Niger est très loin d'atteindre l'objectif d'autosuffisance alimentaire. Le pays enregistre un déficit céréalier tendanciel correspondant à près de 20% des besoins courants et doit importer chaque année entre 250 000 et 300 000 tonnes de céréales. Les importations de produits alimentaires représentent, au cours de ces dernières années, près de 28% du total des importations et contribuent pour 66% au déficit commercial du pays. Cette situation suggère que les politiques de libéralisation n'ont pas permis au pays d'accroître sa production agricole ; contrairement aux prédictions optimistes des experts des institutions financières internationales.

Face à l'échec évident des politiques de libéralisation, qui s'est traduit notamment par une détérioration sans précédent de la situation alimentaire et nutritionnelle des populations, il est heureux de constater que de nombreuses voix s'élèvent au sein de la société civile nigérienne pour réclamer un changement de cap en matière de politique agricole. Le plaidoyer sans relâche mené par certaines organisations a permis, depuis novembre 2010, d'inscrire le droit à l'alimentation et à l'eau potable dans la Constitution du pays. La consécration de ces droits à travers le texte fondamental est une avancée notable ; car, elle offre à la société civile une base légale dans son combat en faveur d'une politique agricole orientée vers l'atteinte de la souveraineté alimentaire.

A travers la présente étude consacrée à un diagnostic rapide de la mise en œuvre au Niger de la Charte pour la Prévention et la gestion des crises alimentaires, le **Consortium Droit à l'Alimentation et Souveraineté Alimentaire** (AEC, ANDDH, AREN, Mooriben, Timidria) et son partenaire **OXFAM** entendent ouvrir un nouveau champ d'actions pour l'ensemble de la société civile nigérienne engagée dans la concrétisation du droit à l'alimentation. Certes, cette Charte n'est pas un instrument juridique contraignant pour les États signataires ; mais, son respect par tous les acteurs concernés peut être considéré comme un indicateur fort du respect du droit à l'alimentation.

La Charte objet de cette étude a été adoptée en 2011 par les pays membres de la CEDEAO, plus la Mauritanie et le Tchad ; elle est la version révisée de la Charte de l'aide alimentaire adoptée en 1990 par les pays membres du CILSS et les donateurs membres du Club du Sahel. Le présent rapport est établi sur la base d'une part des informations collectées par l'équipe de travail auprès des différents acteurs concernés par la mise en œuvre de la Charte ; et d'autre part, de l'important travail de revue documentaire effectué en parallèle.

Une crise alimentaire de grande ampleur

Selon les services techniques de l'État, la campagne agro-pastorale 2011 n'a pas globalement répondu aux attentes des populations. Les résultats définitifs de l'enquête de prévision et estimation des récoltes font état d'un déficit céréalier de 692.000 tonnes et d'un déficit fourrager estimé à plus de 10 millions de tonnes de matières sèches. Sur le plan nutritionnel, le pays enregistrait 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%). La situation nutritionnelle en 2011 reste tout de même meilleure à celle enregistrée à la même période en 2010. L'enquête de juin 2010 indiquait un taux national de malnutrition de 16.7%.

La réunion du Système d'Alerte Précoce, qui s'est tenue à Maradi du 25 au 29 octobre 2011 indiquait déjà que plus de 6181 villages, soit plus de la moitié, sont en insécurité alimentaire. 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, avec l'appui des certains partenaires, montrent qu'au niveau National 34.9% des ménages, soit 5 458 871 personnes sont 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 souligne que ces ménages ne disposent, dans leur majorité, ni de stock alimentaire, ni de bétail, et qu'ils mettent déjà en œuvre, au moment de l'enquête, plusieurs stratégies négatives de survie.

Par ailleurs, l'enquête note que 23,1% des ménages nigériens, soit 3 622 956 personnes sont classés «à risque», c'est-à-dire en sécurité alimentaire fragile ; et par conséquent, ils sont susceptibles de basculer dans une situation d'insécurité alimentaire avant les prochaines récoltes. En tenant compte de ces chiffres, ce sont donc au total plus de 9 millions de personnes qui sont au moins directement concernées, à des degrés différents, par la crise alimentaire de 2012.

Selon les statistiques officielles, 32,1% des ménages, soit 4 268 505 personnes, sont dans une situation d'insécurité alimentaire en milieu rural. Sur ce chiffre, il faut noter que 6.3% des ménages, soit 838 476 personnes, sont en insécurité alimentaire sévère ; 25,8%, soit 3 430 029 personnes, sont en insécurité alimentaire modérée ; et 25,9%, soit 3 447 325 personnes sont «à risque», c'est-à-dire dans une sécurité alimentaire fragile. En milieu urbain, ce sont 50,9% des ménages, soit 1 190 366 personnes, qui sont dans une situation d'insécurité alimentaire. Parmi eux, 20.8%, soit 485 959 citadins, sont en insécurité alimentaire « sévère » ; 30,1%, soit 704 407 personnes, sont en insécurité alimentaire « modérée » ; 7,5%, soit 175 631 personnes, sont classés « à risque », c'est-à-dire dans une sécurité alimentaire précaire.

Selon cette enquête, la région de Tahoua vient en tête des régions où l'on observe les plus fortes proportions de ménages en insécurité alimentaire sévère, avec 8,6% des ménages concernés. Elle est suivie de Tillabéry (8,5%), Niamey (7,3%) et de Maradi (6,7%). L'analyse sous l'angle de la proportion de ménages touchés par l'insécurité alimentaire fait ressortir que la région de Zinder enregistre le taux le plus élevé, avec plus de 35,8% des ménages globalement en insécurité alimentaire sévère et modérée ; devant les régions de Tillabéry, Diffa et Tahoua, qui enregistrent respectivement une proportion de 35,2%, 34% et 33,8% des ménages éprouvés par l'insécurité alimentaire. Les régions de Niamey, Maradi et Dosso enregistrent des proportions variant entre 29% et 26,5%.

Par ailleurs, il convient de noter que la crise alimentaire de 2012 intervient dans un contexte très singulier susceptible d'en accentuer l'ampleur. Il s'agit notamment du fait qu'elle fait suite à deux crises majeures, celles de 2005 et 2010 qui ont respectivement affligé 3,6 millions et 7,1 millions de personnes, sans oublier qu'une très grande partie du cheptel national a été

décimée par la crise de 2010. Les capacités d'ajustement et de résilience des populations sont considérablement réduites du fait des conséquences fâcheuses des crises sécuritaires qui secouent toute la bande sahélo-saharienne et le Nord Nigeria, avec leur cortège de retournés et des réfugiés auxquels l'État se doit d'apporter une aide conséquente. Ces crises entraînent également des conséquences perceptibles sur les échanges commerciaux, y compris dans le domaine alimentaire.

Un dispositif national en perpétuelle évolution

A l'instar de la plupart des pays membres du CILSS, le Niger s'est doté dès le début des années 1980 d'un dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNPGCA). La mise en place de ce dispositif est intervenue dans un contexte marqué par, d'une part la récurrence des sécheresses et de déficits céréaliers, et d'autre part le début des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) préconisés par les bailleurs de fonds internationaux. La création des dispositifs nationaux a été initiée dans le cadre du programme régional d'amélioration des instruments du diagnostic permanent pour la sécurité alimentaire (DIAPER) du Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS). Comme dans la plupart des pays sahéliens, le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger reposait, à sa création, sur trois (3) piliers principaux :

-(i)-Le Stock National de Sécurité (SNS), qui est constitué d'un stock vivrier physique et d'un fonds des donateurs destiné à l'achat des céréales. Le Stock national de Sécurité, qui est un outil majeur d'intervention en période de crise alimentaire, est géré par l'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN), sous la surveillance des donateurs avec lesquels l'État a signé un accord-cadre ;

-(ii)-Le Système d'alerte précoce (SAP), qui est un mécanisme public d'alerte chargé d'une part de collecter, traiter et diffuser les informations pertinentes relatives aux risques de crises alimentaires qui pourraient toucher certaines zones du pays, et d'autre part d'assurer le suivi de l'évolution de la situation dans ces zones ;

-(iii)-Le Système d'information sur les marchés (SIM), qui est un mécanisme public chargé de mettre à la disposition des acteurs (pouvoirs publics, opérateurs économiques, société civile et organisations intermédiaires, population) des informations répondant à leurs besoins sur les paramètres structurels et conjoncturels de la sécurité alimentaire. Le SIM concerne depuis quelques années le marché agricole et le marché de bétail.

A partir de 1998, l'architecture du dispositif national a connu une évolution notable, suite à un accord entre l'État nigérien et les partenaires extérieurs, dénommé « relevé de conclusions ». Cette évolution s'est traduite par la mise en place de deux espaces de concertation et de prise de décisions, à savoir le Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires (CNP-GCA) et la Commission Mixte de concertation (CMC). Le Comité national est un cadre consultatif qui tire son existence du décret 2002-222/PM du 3 septembre 2002 ; tandis que la Commission Mixte de Concertation (CMC) tire son existence de l'Accord-cadre entre l'État du Niger et les donateurs signé en 2005.

Selon les dispositions du décret 2001-222/PM du 3 septembre 2002, le Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires (CNP-GCA) est un organe consultatif rattaché au Cabinet du Premier ministre. Il est chargé de proposer au gouvernement des mesures adéquates dans les domaines de la prévention, de la détection et de la gestion des situations de crises alimentaires. Le CNP-GCA assure 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 aides de toute nature ; 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.

Le décret 2002-223/PM du 3 septembre 2002 dispose que le CNPGCA se réunit au moins deux (2) fois par an : en novembre, pour évaluer les actions menées au cours de la période de soudure précédente, apprécier les résultats provisoires de la campagne agricole et établir un bilan provisoire de la vulnérabilité des populations de chaque arrondissement ; et en mars, pour actualiser le bilan provisoire fait et dresser une situation définitive de la vulnérabilité. Le CNPGCA se compose 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 (article 1). Le Comité national peut entendre toute personne en raison de ses compétences pour l'éclairer dans ses décisions (article 2).

Le CNPGCA 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). Ces comités sont placés sous la responsabilité des Secrétaires généraux adjoints des Gouvernorats et des Préfectures ; ils regroupent les cadres techniques compétents, les représentants des collectivités locales et de la société civile. Les Comités régionaux et sous-régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaires assurent la gestion stratégique et opérationnelle de la prévention et de la gestion des crises alimentaires dans leur zone de compétence. Ils sont chargés plus particulièrement de (i) recueillir, synthétiser et valider l'information sur la situation alimentaire ; (ii) produire en temps utile une analyse de la situation et proposer les mesures à prendre ; (iii) coordonner les interventions menées dans leur zone de compétence dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises alimentaires.

Depuis sa création en 2002, le Comité national de prévention et gestion des crises alimentaires est resté dans une totale léthargie. Le poste de Secrétaire permanent est resté, par exemple, vacant pendant plusieurs années ; tandis que les Comités régionaux et sous-régionaux, faute de moyens, ne fonctionnent qu'au ralenti. Cette situation a renforcé la prépondérance de la Commission Mixte de Concertation (CMC) État/donateurs au sein du dispositif national. Créée dans le sillage du relevé des conclusions de 1999 et l'accord-cadre de 2005, la CMC est un cadre de concertation entre l'État du Niger et les donateurs¹ ; elle assure la coordination de l'appui des donateurs au dispositif, le suivi de la situation alimentaire, la programmation de l'utilisation des outils communs (stocks de réserve, fonds, programmes, projets, etc.), le suivi de l'utilisation des fonds et de l'impact des actions, la supervision et la gestion des outils communs, la supervision des appuis aux structures opérationnelles et de l'assistance technique fournis par les donateurs.

Dans les faits, la Commission Mixte de Concertation est la principale instance de prise de décisions sur les questions relatives aux crises alimentaires. Cette commission est exclusivement composée de représentants de l'État du Niger (un membre du gouvernement désigné par le Premier ministre ou son Directeur de Cabinet) et des donateurs (chefs de missions diplomatiques accrédités auprès du gouvernement). La CMC se réunit en séance plénière avec des

¹ États et organisations multilatérales qui contribuent techniquement ou financièrement à la prévention et à la gestion des crises alimentaires au Niger.

membres ayant le statut d'observateurs, et en Comité Restreint de Concertation (CRC) avec seulement les principaux donateurs, en l'occurrence les signataires de l'accord-cadre². Les décisions au sein de cette instance sont prises par voie de consensus, notamment en ce qui concerne l'utilisation des outils communs, en particulier le Fonds commun d'intervention (FCI) et le Stock national de réserve (SNR). Les prélèvements sur ce stock *« sont décidés à l'unanimité des membres de la Commission Mixte de Concertation, en conformité avec les critères définis dans le code de mobilisation des outils communs »*.

Selon l'article 3 de l'accord-cadre État/donateurs de 2005, le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA) est doté d'un certain nombre d'outils d'intervention, dont les plus importants sont le Fonds Commun d'Intervention (FCI) et le Stock National de Réserve (SNR), gérés conjointement par l'État et les principaux donateurs. L'article 4 de l'accord-cadre que *« le Fonds Commun d'Intervention 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 DNP-GCA. Les conditions d'utilisation du FCI sont définies par le Code de mobilisation des outils communs et par le document *« Réglementation et procédures »*.

Quant au Stock National de Réserve (SNR), l'article 5 de l'accord-cadre dispose qu'il 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, telle que définie dans le Plan d'assistance alimentaire d'urgence. 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 (SNS) et une capacité d'achat de 60 000 tonnes pour le Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA); mais, l'article 7 de l'accord-cadre précise que le niveau optimal du SNR et sa répartition entre le SNS et le FSA *« peuvent être modifiés par lettre d'entente signée par l'ensemble des membres de la Commission Mixte de concertation »*. La maintenance du Stock National de Réserve est assurée, sous la supervision de la Commission mixte de concertation, par l'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN), dans le cadre d'un contrat-programme avec l'État.

Sur le plan technique et opérationnel, 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 Cellule Crises Alimentaires (CCA), créée par arrêté N0069/PM du 03 septembre 2002, est une structure technique chargée de coordonner la gestion des crises alimentaires. La CCA est chargée à la fois d'assister le Directeur de cabinet du Premier ministre dans sa fonction de coordonnateur national de l'aide alimentaire d'urgence et d'assurer le secrétariat exécutif de la commission mixte de concertation État-donateurs et du Comité Restreint de Concertation. La cellule est responsable également 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 CCA est la cheville ouvrière du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires au Niger.

² Les réunions du CRC sont, depuis quelques années, ouvertes à d'autres structures : un représentant des ONGs internationales basées au Niger, et un représentant des ONGs nationales.

Dans l'accomplissement de sa mission, la Cellule Crises Alimentaires s'appuie sur le Groupe de travail interdisciplinaire pour la gestion des crises alimentaires (GTI-GCA). Créé par arrêté du Premier ministre (03 septembre 2002), le GTI-GCA est chargée notamment de : (i) déterminer les actions à conduire sur la base des recommandations du CNPGCA ; (ii) préparer et soumettre au comité le programme annuel des actions à entreprendre ; (iii) préparer la mobilisation des financements pour la mise en œuvre des actions et d'éventuelles requêtes auprès des partenaires au développement ; (iv) apprécier l'utilisation des aides alimentaires ; (v) veiller à la coordination des interventions menées par les différents opérateurs publics et privés, et à la réalisation des audits financiers et d'évaluations externes ; (vi) étudier et proposer les méthodologies les plus appropriées pour la prévention et la gestion des crises alimentaires ; (vii) veiller à la bonne cohérence entre les actions conduites pour l'atténuation des crises alimentaires et les actions de développement visant le renforcement à moyen et long terme de la sécurité alimentaire.

Outre la Cellule crises alimentaires, le DNP-GCA dispose d'une autre structure technique dénommée Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP). Créée par arrêté du Premier ministre, 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. La CC/SAP 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. La CC/SAP assure le secrétariat exécutif du GTI/SAP, participe avec la CCA à l'organisation des réunions annuelles du CNPGCA et à la mise en place d'un plan national d'urgence face aux crises alimentaires, et s'occupe de l'évaluation de l'impact des actions d'atténuation des crises coordonnées par le GTI/GCA. 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.

En juillet 2008, l'architecture du dispositif national s'est renforcée avec la création du Centre d'information et de communication (CIC). Cette structure technique est chargée notamment de conseiller la Commission Mixte de concertation (CMC) en matière d'information et de communication, d'élaborer et mettre en œuvre une politique d'information et de communication sur la situation alimentaire et nutritionnelle et une stratégie de plaidoyer auprès des autorités, des partenaires techniques et financiers (PTF) et des médias nigériens et internationaux en faveur d'une communication sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle du Niger. Le CIC est chargé non seulement de centraliser les informations émanant des structures partenaires et des ONGs, mais aussi de traiter et diffuser les informations relatives aux risques de crise alimentaire et à la vulnérabilité des populations. Le travail du CIC est placé sous le contrôle des structures étatiques compétentes, en l'occurrence la CCA et la CC/SAP, qui doivent impérativement valider les informations avant leur diffusion. Le CIC assume la responsabilité du fonctionnement et de l'animation du sous-comité «communication» du Comité d'urgence en cas de crise alimentaire grave (type 2 ou 3).

Une réforme fortement contestée par la société civile

Au cours de l'année 2012, alors que le pays faisait face à une nouvelle crise alimentaire de grande ampleur, 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. Cette réforme a été l'aboutissement d'un long processus de réflexion entamé au sortir de la crise alimentaire de 2005 ; elle faisait suite à une série d'études diagnostics réalisées par des cabinets extérieurs à l'initiative des partenaires techniques et finan-

ciers impliqués dans la prévention et la gestion des crises alimentaires au Niger. Les principales études sont notamment l'*Évaluation du DNP-GCA* réalisée en 2005 par l'IRAM, l'*Évaluation sur la mise à jour du mandat du DNP-GCA au Niger* réalisée en 2010 par COWI en sous-traitance avec IRAM, l'*Évaluation des systèmes de réponses à la crise de 2010* réalisée en 2011 par COWI en sous-traitance avec IRAM, la *Mission d'appui à la réorganisation du Dispositif national à la sécurité alimentaire* réalisée en 2012 par 2AC, et l'*Audit des systèmes de structures DNP-GCA* (CCA, SAP et CIC) réalisée en 2011 par le Cabinet Ernst & Young.

Ces études ont mis l'accent sur la nécessité de réformer le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires; en particulier, l'urgence « *d'adapter son organisation institutionnelle et fonctionnelle aux évolutions des politiques publiques* ». Le rapport d'évaluation de COWI suggère, dans cette optique, la nécessité de revoir la structure institutionnelle du dispositif national. Cette nécessité découle d'une part, du fait que « *le DNP-GCA n'est pas inscrit en tant que tel dans le corpus de textes de loi régissant les institutions politiques et économiques du Niger* »; et d'autre part, de la confiscation par la CMC et le CRC du « *rôle de pilotage qu'est censé jouer* » le Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires. La réforme du dispositif national devrait chercher à corriger cette anomalie, en procédant à un rééquilibrage des instances de pilotage et de concertation. La solution proposée est de redynamiser le CNP-GCA afin qu'il « *se réapproprie le rôle qui lui est attribué dans les textes et qu'il n'a jamais véritablement joué* ». Cette solution consiste à faire du CNP-GCA l'instance de pilotage du dispositif national; tandis que la CMC resterait, au sein d'un cadre de concertation État-PTF, une instance de décision pour l'utilisation des outils communs.

A l'occasion de l'atelier de validation du rapport de COWI, tenu à Niamey du 15 au 16 février 2010, la plupart de ces propositions ont été soutenues par les participants. Le compte rendu de cet atelier fait également ressortir un consensus sur la mise à jour du mandat du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires. Les principales fonctions retenues par les participants sont : (i) la coordination de la gestion (dont la prévention) des incidences alimentaires et nutritionnelles des crises et des catastrophes naturelles; (ii) la gestion de l'information et de la communication sur la situation alimentaire et nutritionnelle conjoncturelles; (iii) la prise de décisions en matière d'affectation des ressources du dispositif; (iv) l'information, la concertation et le plaidoyer sur les besoins non alimentaires liés aux crises et aux catastrophes naturelles. Le consensus autour de ces quatre (4) fonctions principales laisse supposer que le principe de l'élargissement du mandat du dispositif national aux catastrophes naturelles est acquis pour tous les acteurs; même si les participants ont retenu comme principe fort la focalisation de l'action du dispositif sur la résolution des crises conjoncturelles³, en considérant que les actions de moyen et de long termes relèvent de la SDR.

En mai 2012, le rapport de la mission d'appui à la réorganisation du dispositif national de sécurité alimentaire, conduite par le cabinet 2AC-Associés Audit Conseil, est venu conforter l'option pour un élargissement du mandat du DNP-GCA. Ce rapport soutient que « *s'il paraît naturel que le mandat soit étendu au volet alimentaire créé par les catastrophes naturelles (incendies, inondations, etc.), il paraît tout aussi pertinent que cet élargissement puisse concerner les fléaux de types invasions acridiennes, les épizooties, les flux migratoires créés par les conflits* ». Sur le positionnement institutionnel du dispositif, le rapport du cabinet 2AC préconise l'érection du DNP-GCA en une structure pérenne et autonome, par exemple une Agence, avec le statut d'autorité administrative autonome, financièrement indépendante, rattachée auprès du Premier ministre.

³ Crise conjoncturelle signifie ici toute situation survenant après une catastrophe naturelle ou une détérioration des facteurs assurant la disponibilité et l'accessibilité alimentaire des ménages et entraînant une forte insécurité alimentaire et/ou nutritionnelle.

Le Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires (CNPGCA) deviendrait, dans ce cas, l'organe d'orientation et de décision. Le Secrétaire permanent serait un organe de gestion ; tandis que la CC/SAP, la CCA et le CIC seraient des structures techniques. Cette proposition est faite dans le souci notamment de renforcer le positionnement hiérarchique du Secrétaire permanent vis-à-vis des coordonnateurs des structures nationales, des ministères et du système des Nations Unies (SNU).

Par ailleurs, il convient de noter que toutes les études réalisées sur le dispositif, en particulier celle de COWI de 2010, mettent aussi l'accent sur la nécessité pour le DNP-GCA d'accompagner le mouvement de décentralisation, dans un souci de d'efficacité, de transparence et d'appropriation. Les pistes d'actions proposées sur cet aspect sont notamment : (i) la définition du rôle des communes dans la prévention et la gestion des crises alimentaires avec un appui progressif des communes à certaines activités (information, suivi des interventions, investissement); (ii) la dynamisation des comités décentralisés; (iii) la déconcentration de moyens du dispositif avec la mise en place de stock tampon afin d'apporter une réponse plus rapide lors de catastrophes naturelles et l'entame d'une réflexion sur l'implantation en région d'un représentant permanent du DNP-GCA. Ces propositions de COWI ont été validées lors d'un atelier organisé en février 2010 à Niamey; elles ont par la suite été versées au menu des discussions de l'atelier de réflexion sur la réforme du dispositif national tenu en juin 2012⁴.

Sur la base des conclusions des études et des différents ateliers, le Premier ministre nigérien a adopté une série d'arrêtés pour rendre effective la réforme du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires. Ces arrêtés 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 (DNP-GCCA)**, 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 le 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.* ».

⁴ Ces propositions ont été aussi réaffirmées lors de l'atelier technique national d'évaluation de la situation alimentaire tenu à Maradi en novembre 2012.

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)⁵. 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 même 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 (iii) 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 la plupart des acteurs impliqués au sein du dispositif national, la réforme réalisée par le gouvernement ne pose problème que sur un seul aspect, à savoir la création d'une Cellule de Coordination Humanitaire (CCH) en dehors du DNPGCCA. Cette décision est considérée comme une entorse au principe de l'unicité du cadre institutionnel de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires. La plupart des personnes interrogées à ce sujet, y compris au sein du dispositif national, estiment que l'idéal aurait été de faire de la Cellule de Coordination Humanitaire une structure d'appui du dispositif au même titre que la CCA/GC et la CC/SAP/PC.

Les raisons invoquées tournent généralement autour de deux préoccupations : (i) la coexistence de deux organismes dans un même domaine d'activités pourrait entraîner des conflits de rôles et favoriser une dispersion d'énergies et de ressources ; (ii) la création de la CCH pourrait vider de sa substance l'élargissement du mandat du dispositif aux catastrophes naturelles. La gestion des inondations de la campagne pluviale 2012 est venue accroître les craintes expri-

⁵ Certaines sources indiquent que la suppression du CNPGCA a été décidée suite à des pressions exercées par certains donateurs membres de la Commission Mixte de Concertation (CMC).

mées par certains partenaires du dispositif national ; car, ces inondations ont été essentiellement gérées par des comités ad'hoc, alors qu'elles offraient l'opportunité d'évaluer la capacité du dispositif à gérer une catastrophe naturelle.

En dépit de toutes ses imperfections, il est important de souligner que l'existence d'un dispositif national de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires (DNPGCCA) offre des opportunités réelles pour la mise en œuvre de la Charte de prévention et de gestion des crises alimentaires ; même s'il convient de relever et de déplorer que la réforme réalisée par le gouvernement n'aie pas cherché à prendre en compte les dispositions pertinentes de la Charte, notamment en ce qui concerne les principes de l'alignement des donateurs sur les politiques nationales et de la participation de la société civile. La réforme du dispositif national n'a rien modifié au rapport des forces en son sein ; en supprimant de fait le CNPGCA, elle renforce les pouvoirs de la CMC et le CRC. Le changement le plus significatif induit par cette réforme concerne surtout la participation de la société civile au sein du DNPGCCA ; cette participation sera, à coup sûr, encore moins satisfaisante qu'elle ne l'était auparavant.

Un système d'information dépendant de l'extérieur

La Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires accorde une place importante à la production et à la diffusion d'une information de qualité sur la situation alimentaire et nutritionnelle. Elle engage les pays signataires à « *disposer de systèmes d'information et d'analyse fonctionnels et pérennes permettant de produire à temps des diagnostics complets et de qualité sur l'insécurité alimentaire, les risques et les capacités des différents groupes de populations à y faire face* ». Les gouvernements sont tenus non seulement, d' « *assurer à ces systèmes d'information et d'alerte précoce un financement pérenne et un ancrage institutionnel* » ; mais aussi, de « *conforter la fiabilité, l'indépendance et l'accessibilité de l'information* » par l'élaboration d'un « *guide de référence consensuel* » et la mise en œuvre d'une « *procédure d'évaluation de la qualité des informations* ». Les acteurs impliqués dans la prévention et la gestion des crises alimentaires, notamment les PTF et les OSC, sont invités à coopérer produire des analyses conjointes et éviter les duplications dans la production de l'information et pour.

Au Niger, il importe de noter que la prise de conscience quant à la nécessité de disposer d'un système d'information et d'analyse de la situation alimentaire et nutritionnelle, est bien antérieure à l'adoption de la Charte. Ces dernières années, la production et la diffusion de l'information sur la situation alimentaire et nutritionnelle sont devenues, d'ailleurs, un enjeu politique majeur pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la prévention et la gestion des crises alimentaires ; car, tous les acteurs intervenant dans ce domaine, qu'ils soient publics ou privés, sont conscients de l'importance stratégique de l'information en matière de sécurité alimentaire, à la fois comme moyen d'alerte et comme base d'une planification efficace. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Niger, à l'instar des autres pays sahéliens confrontés à des crises alimentaires récurrentes, s'est doté très tôt d'un dispositif public d'information sur la situation alimentaire et nutritionnelle. Ce dispositif d'information est l'une des pièces maîtresses du DNPGCCA ; il est géré par la Cellule de coordination du Système d'alerte précoce (CC/SAP).

A l'heure actuelle, le dispositif national d'information sur la situation alimentaire et nutritionnelle repose sur trois (3) principales entités, à savoir le Système d'Alerte Précoce (SAP), le Système d'information sur le marché agricole (SIMA), le Système d'information sur le marché du bétail (SIMB) et le Centre d'information et de Communication (CIC). Le système d'alerte précoce est chargé de produire les informations et les analyses sur la situation alimentaire et nutritionnelle à partir des données collectées par ses propres agents sur le terrain ou fournies par les systèmes d'information sur les marchés (SIMA et SIMB) et d'autres sources telles que les

CRPGCA et les CSRPGCA. Le SAP s'appuie également sur l'enquête prévision et estimation des récoltes (EPER) réalisée par les services de la statistique agricole du ministère de l'agriculture ; de même que sur l'enquête de vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire et l'enquête sur la situation nutritionnelle auxquelles il participe avec l'Institut National de la Statistique (INS).

Selon l'arrêté N°0070/PM du 03 septembre 2002, la CC/SAP est la structure publique responsable de la production de l'information et des analyses sur la situation alimentaire et nutritionnelle au Niger. Cette responsabilité consiste d'une part à collecter, centraliser et analyser toutes les données mises à sa disposition par les structures membres du GTI/SAP, les comités régionaux et sous-régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaires et les institutions spécialisées ; et d'autre part à assurer l'échange d'information et la large diffusion à temps des données relatives à la vulnérabilité des populations et des analyses produites par le SAP sous les formes appropriées, notamment auprès des décideurs publics et de la Commission Mixte de Concertation État-donateurs. Le rôle de la CC/SAP comme principal pourvoyeur d'informations sur la situation alimentaire et nutritionnelle a été d'ailleurs renforcé ces dernières années ; même s'il convient de souligner que ce renforcement est antérieur à la révision de la charte de prévention et de gestion des crises alimentaires.

Les nouvelles attributions de la CC/SAP

Depuis le 28 Août 2012, la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP) est devenue Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce et de Prévention des Catastrophes (CC/SAP/PC). Ce changement de dénomination fait suite à la réforme du Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNPGCA) ; il a été matérialisé par l'arrêté N°002060/PM du 28 Aout 2012, qui abroge l'arrêté N°0070/PM du 03 septembre 2002.

L'article 2 nouvel arrêté dispose que la CC/SAP/PC est chargée de : (i) assurer la collecte, le traitement et l'archivage de toutes les données utiles dans les domaines alimentaire, pastoral, sanitaire, nutritionnel, socioéconomique et en alerter les autorités à temps ; (ii) organiser des études complémentaires, sous forme d'enquêtes rapides ou d'enquêtes spécifiques afin de diagnostiquer avec précision les situations probables ou effectives des crises et catastrophes et de donner l'alerte à temps ; (iii) développer, en relation avec les autres systèmes d'informations existants, de nouvelles méthodes d'amélioration de la collecte et de l'analyse des données ; (iv) assurer et organiser, en rapport avec le Secrétaire Permanent, l'échange d'informations et la large diffusion à temps des données traitées ; (v) identifier les zones et populations vulnérables ; (vi) suivre l'évolution des zones à risques ; (vii) assurer le secrétariat de GTI/SAP ; (viii) analyser et évaluer les risques en vue d'en déterminer les probabilités et d'en estimer la vulnérabilité des populations face aux catastrophes ; (ix) apporter un appui technique et renforcer les capacités des structures nationales, régionales, sous régionales, communales et locales chargées de la collecte et l'analyse de l'information dans le cadre de SAP et de la réduction des risques de catastrophes...etc.

Après la grande controverse suscitée par la couverture médiatique de la crise alimentaire et nutritionnelle de 2005, les autorités nigériennes ont décidé de créer un Centre d'Information et de Communication (CIC), seul habilité à diffuser les informations sur la situation alimentaire ; mais, le CIC lui-même ne peut diffuser aucune information non validée par les structures étatiques compétentes, en l'occurrence la Cellule Crises Alimentaires (CCA) et la Cellule de Coordination du Système d'alerte précoce (CC/SAP). La principale motivation des autorités poli-

tiques nigériennes, à travers cette disposition restrictive, semble être de contrôler les informations. L'épisode de la crise de 2005 a apporté la preuve que les autorités attachent beaucoup d'importance à la caractérisation même de la crise ; une attitude qui a alimenté une certaine méfiance des citoyens quant à la fiabilité des informations communiquées par les structures étatiques.

Selon certains spécialistes, le dispositif national d'information et d'alerte du Niger est l'un des meilleurs des pays membres du CILSS ; car, il a permis de passer du bilan céréalier au bilan alimentaire dans le cadre de l'évaluation de la campagne agricole. Cette appréciation positive n'est pas partagée par tous les acteurs, notamment les organisations représentant les intérêts des éleveurs, qui estiment que le dispositif ne prend pas en compte suffisamment la problématique du pastoralisme. Les critiques de ces organisations rejoignent d'ailleurs celles formulées par d'autres acteurs de la société civile qui déplorent la non prise en compte des informations provenant des structures communautaires d'alerte précoce, en particulier les Systèmes d'alerte précoce et de réponse aux urgences (SCAP-RU), qui s'efforcent de suppléer les insuffisances du SAP. Les SCAP-RU ne sont pas encore considérés comme des sources d'information dans le cadre du dispositif national; et ils ne couvrent pas eux-mêmes, pour l'instant, l'ensemble des régions du pays.

En dehors de l'État nigérien, il faut souligner que les organismes des Nations Unies, notamment OCHA et le PAM, disposent également de leurs propres outils d'information sur la situation alimentaire et nutritionnelle. Ces organismes publient régulièrement des bulletins d'information à l'endroit de tous les acteurs intéressés par les questions de sécurité alimentaire. Le projet FEWSNET de l'USAID est également un pourvoyeur important d'informations sur la situation alimentaire au Niger. L'existence de toutes ces sources est un atout certain, même si ce pluralisme peut également être source de divergences et de conflits entre les différents acteurs. La charte de prévention et de gestion des crises alimentaires encourage elle-même la diversité des sources d'information et analyses, tout en invitant les parties à créer les synergies nécessaires pour la réalisation des diagnostics partagés.

Sur ce point, la Charte engage les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) non seulement à soutenir les initiatives des Gouvernements, OIG et OSC en matière de production, d'harmonisation et d'amélioration de la qualité de l'information, mais aussi à aligner leurs interventions sur les priorités des Etats et des OIG, les coordonner, afin de renforcer les efforts déployés par les États pour se doter de dispositifs d'information pérennes et fonctionnels. La Charte engage également les OSC à soutenir l'ancrage institutionnel des systèmes d'information pour une plus grande durabilité et l'appropriation par les acteurs locaux, ainsi qu'à jouer le rôle de veille et d'interpellation des intervenants pour un meilleur fonctionnement du dispositif national. Mais ces dispositions de la Charte ne sont pas suffisamment respectées par les différentes parties, car le Niger ne dispose pas encore d'un « *guide de référence consensuel sur les règles de production, de vérification et de dissémination de l'information* ».

Il convient de noter que le plus grand manquement aux dispositions de la Charte reste et demeure l'insuffisance des ressources affectées au système d'information sur la situation alimentaire et nutritionnelle. Le financement du Système d'Alerte Précoce est presque exclusivement assuré, depuis sa création dans les années 1980, par les partenaires techniques et financiers impliqués dans le Dispositif national. Les services techniques déconcentrés de l'État, qui participent à la production de l'information sur la situation alimentaire et nutritionnelle, ne disposent pas de ressources suffisantes. Les agents de terrain se plaignent non seulement de l'insuffisance des ressources humaines, financières et matérielles, mais aussi et surtout, d'un manque de synergie entre les différentes institutions de l'Etat fortement préjudiciable à la qualité de l'information sur la situation alimentaire, pastorale et nutritionnelle. Cette situation soulève, une fois de plus, les questions de moyens, fiabilité et de l'exactitude des informations fournies par des services techniques de terrain.

En 2007, le débat sur la qualité des informations a été posé, dans des termes particulièrement éloquentes, par la Revue des dépenses publiques dans le secteur rural. Le rapport de la revue note que l'équipe a été frappée « *de constater à quel point les informations et les données concernant le développement rural sont relativement faibles, incomplètes, peu fiables, parfois même fausses* ». Cette situation ne résulte pas seulement de l'insuffisance des ressources humaines, matérielles et financières affectées aux services techniques chargés de la collecte et du traitement des informations ; elle résulte également, de l'avis de nombreux agents de terrain rencontrés par l'équipe de suivi du Consortium, de la politisation outrancière des mécanismes de gestion des crises alimentaires, pastorales et nutritionnelles. Les agents de terrain subissent parfois des pressions de la part des acteurs politiques et des chefs traditionnels, pour triturer le bilan de la campagne agro-pastorale, dans le but de drainer des appuis vers leurs terroirs. Les pressions sur les services techniques constituent d'ailleurs un sujet de préoccupation même au niveau national ; même s'il est vrai qu'elles ne sont plus aussi fortes que dans les années précédentes.

Un faible leadership de l'État au sein du DNP-GCA

Depuis la crise alimentaire de 1984, les différents acteurs intervenant dans le domaine de la sécurité alimentaire sont d'avis que la concertation et la coordination sont des aspects essentiels de toute stratégie de prévention et de gestion des crises alimentaires ; car, il est évident que sans une réelle concertation entre les intervenants, et sans coordination efficace des actions, le risque est grand de voir les actions envisagées par les différents intervenants, notamment l'aide alimentaire, provoquer des effets pervers. L'adoption en 1990 de la Charte de l'aide alimentaire, sous l'égide du Club du Sahel, s'inscrivait déjà dans cette optique ; elle marquait la volonté commune des États, des donateurs et des ONGs de se fixer des règles consensuelles et de coordonner leurs actions de manière à les rendre plus efficaces. Cette volonté a été renouvelée lors de la révision de cette Charte, qui est devenue la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires. Sur ce volet de concertation et de coordination, la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires recommande la création d'une instance unique de concertation facilement identifiable, basée sur deux (2) principes forts : le **principe de la responsabilité**, qui signifie que les gouvernements et les ONG ont la responsabilité de prendre rapidement les décisions relatives aux interventions nécessaires et de s'assurer de leur mise en œuvre effective ; et le **principe de la participation** qui requiert, sous l'autorité des institutions nationales, l'implication de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, notamment les OSC, dans le processus de dialogue, de concertation et de prise de décision. La Charte invite tous les intervenants non seulement à y inscrire leurs actions et à respecter strictement les décisions prises, en vue de garantir l'efficacité de l'action collective ; mais aussi, à participer, au moins deux fois par an, à des sessions d'évaluation de la situation alimentaire et nutritionnelle dans le cadre des Dispositifs nationaux de concertation. Le gouvernement et les PTF sont tenus d'apporter l'appui technique et financier nécessaire au fonctionnement d'un cadre unique de concertation et de coordination.

En Afrique de l'ouest, le Niger est l'un des pays signataires de la Charte où des efforts importants sont déployés, depuis plus deux décennies, par la plupart des acteurs pour le respect de ces dispositions pertinentes. Le pays s'est ainsi doté d'un dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA), qui est reconnu par la plupart des acteurs publics et privés comme cadre unique de concertation et de coordination des actions ; même s'il convient de noter que, jusqu'à une date récente, l'existence de ce dispositif n'est acté qu'à travers le relevé des conclusions de 1998 et l'accord-cadre État-donateurs de 2005. Cette insuffisance a été « corrigée » récemment avec l'adoption d'un arrêté du Premier ministre créant formellement un dispositif national de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires.

Selon l'article 2 de cet arrêté, le DNPGCCA a pour attributions « *la prévention, l'atténuation, la gestion et le relèvement précoce des incidences des crises et catastrophes affectant les populations rurales nigériennes* ». Les missions du dispositif portent notamment sur (i) l'information et la communication sur la situation alimentaire et nutritionnelle ; (ii) l'élaboration, la coordination et le suivi de la mise en œuvre des stratégies de prévention, de réduction de risques, d'atténuation, de gestion des crises alimentaires, nutritionnelles et catastrophes ; (iii) la veille sur la cohérence et l'efficacité des actions de court et moyen termes visant l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la réduction de la vulnérabilité chronique et la résilience des populations ; (iv) l'organisation des interventions de court et moyen termes de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes et crises alimentaires ; et (v) la facilitation de la concertation et du plaidoyer.

A quelques exceptions près, les attributions du dispositif national telles que définies par l'arrêté de 2012 sont proches de celles contenues dans l'Accord-cadre État-donateurs de 2005. Cet accord-cadre dispose, dans son préambule, que le dispositif national « *vise la réduction de la fréquence des crises alimentaires, de leurs amplitudes et de leurs conséquences à court, moyen et long termes sur les conditions de vie des populations* ». Les domaines de compétences du dispositif national sont notamment, (i) *la mise en œuvre de stratégies de prévention des crises alimentaires et notamment le renforcement des capacités des populations à se prémunir contre les crises et à mettre en place des stratégies pour y faire face* ; (ii) *l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité de la réponse publique aux crises alimentaires* ; et (iii) *la mise en cohérence des actions de court, de moyen et de long terme visant l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations*.

Au regard des dispositions de l'Accord-cadre, il apparaît que la nouveauté introduite par l'arrêté 208 porte principalement sur deux points, à savoir la référence explicite aux populations rurales nigériennes, et l'élargissement du mandat du dispositif aux catastrophes. Les dispositions de l'article 2 de l'arrêté 208 laissent supposer que le mandat du dispositif national, qui inclut désormais les catastrophes, ne concerne plus que le milieu rural. L'accord-cadre de 2005 fait référence uniquement aux crises alimentaires et à leurs conséquences sur les conditions de vie des populations, sans distinction de leurs lieux de résidence ; alors que l'arrêté de 2012 fait lui référence aux crises et catastrophes affectant les populations rurales nigériennes, sans aucune précision sur la nature de ces crises et catastrophes. Cette différence entre les deux textes peut être source de problèmes dans la pratique ; car, elle ouvre la voie à une restriction géographique des interventions du dispositif national.

Par ailleurs, il convient de noter que l'arrêté 00208/PM du 28 août 2012 introduit aussi une modification non négligeable des cadres de concertation au sein du dispositif national. Cette modification concerne d'abord la suppression de fait du Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires (CNPGCA), qui est un organe consultatif rattaché au Cabinet du Premier ministre, regroupant en son sein des représentants des structures publiques et de la société civile (y compris le secteur privé). L'article 5 de l'arrêté dispose que les échanges au niveau du DNPGCCA sont organisés au sein de trois cadres distincts ; à savoir, la Commission Mixte de Concertation État/donateurs (CMC) élargie aux partenaires non signataires de l'accord cadre et à la société civile ; le Comité Élargi de Concertation (CEC), organe de concertation technique de la CMC ; et le Comité Restreint de Concertation (CRC), organe de pilotage des fonds communs, composé des signataires de l'accord-cadre. Le même article précise que « *ces cadres ont notamment pour fonctions la coordination des appuis des partenaires au développement et la concertation sur les orientations et les modalités de mise en œuvre des programmes* ».

Sur le plan strictement légal, il est clair que l'arrêté 208 du 28 août 2012 portant création du DNPGCCA ne peut pas abroger le décret 222 du 3 septembre 2002 portant création du CNPGCA ; mais, les responsables du dispositif national, et même dans une certaine mesure les

partenaires impliqués dans ce dispositif, considèrent que le CNPGCA est supprimé de fait depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté 208. Cette interprétation laisse perplexe tout observateur averti d'abord, parce qu'elle n'est pas justifiable sur le plan légal ; et enfin, parce que la suppression du CNPGCA, quand bien même elle serait légale, n'est pas une décision pertinente. Le CNPGCA a été créé dans le souci d'impliquer un large éventail d'acteurs (ministères et services techniques, ONGs et associations, chefferie traditionnelle, secteur privé, etc.) dans le processus de prévention et de gestion des crises alimentaires ; il a été conçu pour être en quelque sorte un espace national inclusif de concertation et de coordination, avec l'idée plus ou moins claire que la lutte contre l'insécurité alimentaire doit être avant tout l'affaire d'acteurs nationaux, avant d'être un domaine de coopération internationale.

S'il est vrai que le CNPGCA n'a jamais réellement fonctionné depuis sa création en septembre 2002, il n'en demeure pas moins vrai que sa suppression marque avant tout un recul grave sur le plan de la symbolique politique. La conséquence logique de la suppression de cette instance, c'est le renforcement de la Commission Mixte de Concertation État-donateurs, qui devient le principal espace de concertation sur la prévention et la gestion des catastrophes et crises alimentaires. Certes, l'arrêté 208 préconise son élargissement aux partenaires non signataires de l'accord-cadre de 2005 et à la société civile ; mais, force est de constater que les modalités de choix et de participation de ces nouveaux membres ne sont pas clairement définies. C'est le lieu de rappeler également que la Commission Mixte de Concertation a été créée d'abord pour assurer la coordination de l'appui des donateurs au dispositif et la gestion des outils communs que sont le fonds commun d'intervention (FCI) et le stock national de réserve (SNR). La CMC n'a pas donc vocation à remplacer le CNPGCA, même en cas de défaillance de ce dernier ; car, l'accord-cadre, qui est son fondement légal, ne lui reconnaît aucune prérogative en dehors de celles rappelées ci-dessus.

Aujourd'hui, les autorités politiques nigériennes, en transformant la Commission Mixte de Concertation en un cadre de concertation sur toutes les questions relatives à la prévention et à la gestion des catastrophes et crises alimentaires, donnent un mauvais signal politique ; car, elles confortent, sans l'assumer clairement, cette très vieille mentalité qui attribue à la Communauté internationale une responsabilité plus grande que la communauté nationale elle-même en matière de lutte contre la faim et la malnutrition dans les pays pauvres. La léthargie dans laquelle le CNPGCA a sombré depuis sa création, alors que les crises alimentaires sont devenues de plus en plus récurrentes dans le pays, suggère que la mobilisation des acteurs nationaux n'a jamais été considérée comme nécessaire. La symbolique ne trompe point : les autorités attachent plus d'importance au dialogue avec les donateurs, qui ont l'argent pour financer des programmes, qu'à la concertation avec les acteurs nationaux, qui n'ont presque « rien » à apporter.

Sur le plan de la coordination, il convient de souligner que la reconnaissance par les différents acteurs du DNPNGCA (aujourd'hui DNPNGCCA) comme cadre unique de concertation et de coordination, même si elle constitue un acquis indéniable à préserver, est loin d'avoir abouti aux résultats souhaités. Les informations collectées auprès des différents acteurs soulignent que le dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires, qui est théoriquement en charge de la coordination des actions d'urgence, n'a pas encore un contrôle effectif sur les interventions ; car, nombre d'acteurs humanitaires n'inscrivent pas nécessairement leurs interventions dans le cadre du plan national de contingence volet sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui est le cadre stratégique dans lequel devraient s'inscrire toutes les actions. Les critères établis dans le cadre du Plan de soutien, qui est la déclinaison annuelle du Plan national de contingence, sont censés s'imposer à tous les intervenants ; et ce, même lorsque leurs interventions relèvent des initiatives inscrites dans le cadre de l'Appel global lancé par le Système des Nations Unies.

Selon certaines études, les capacités de coordination des interventions par le dispositif national sont assez faibles à l'heure actuelle ; en particulier, au niveau régional et sous-régional, en raison de la faiblesse des moyens affectés. Le rapport de l'étude sur l'évaluation des systèmes de réponses à la crise 2010, réalisé le cabinet COWI pour le compte de la Délégation de l'Union Européenne, fait le même constat : *« autant la capacité de coordination, notamment autour du CRC, semble forte à Niamey, autant en régions les comités décentralisés du CNPGCA subissent le manque de ressources (humaines et matérielles) pour l'exercer »*. Les témoignages recueillis auprès de personnes travaillant au sein du Dispositif national laissent penser également que la Cellule Crises Alimentaires (CCA), qui est chargée d'assurer la coordination des actions/aides, n'est pas elle-même en mesure de fournir des informations complètes sur les interventions menées sur le terrain. Cette situation suggère que le dispositif national n'a pas le contrôle de la situation des réponses à la crise alimentaire ; en raison sans doute du fait que l'essentiel des ressources pour la gestion des crises provient des donateurs extérieurs.

En 2010, la Cellule Crises Alimentaires (CCA) n'a disposé que de 14,69 milliards de francs CFA, soit 9% des fonds d'urgence constitués essentiellement par l'apport des donateurs extérieurs ; tandis que les ONG ont totalisé des interventions d'un montant de 40,58 de milliards FCFA, représentant 24 % des réponses à la crise alimentaire et pastorale. L'essentiel des ressources mobilisées dans le cadre de cette crise a été géré par les organismes des Nations Unies (88,2 milliards par le PAM, 8,8 milliards par la FAO et 12,2 milliards par l'UNICEF)⁶. Comme l'a si bien souligné COWI dans son rapport ci-dessus cité, *« il est en effet loin d'être évident pour un mécanisme de coordination de conserver un leadership sur un programme d'activités alors qu'il ne gère directement que 15% des ressources »*. La faiblesse de la coordination est, selon COWI, imputable à tous les acteurs ; car, *« en ne mettant pas leurs œufs dans le même panier, autant l'État avec le Comité ad hoc et ses financements directs à l'OPVN (dont la RAS), que les membres signataires avec leurs financements humanitaires destinés au SNU et aux ONG internationales, ne favorisent pas non plus le mécanisme commun de coordination en multipliant les systèmes parallèles »*.

Un cadre stratégique plus ou moins consensuel

La Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires engage les États signataires à définir, de manière consensuelle, un cadre stratégique pour la « prévention » des crises alimentaires. Ce cadre stratégique doit faire de la « prévention » des crises alimentaires une haute priorité par le biais de politiques alimentaires souveraines, et apporter des solutions durables aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. La Charte encourage chaque pays d'une part, à disposer d'une politique et d'une stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire et nutritionnelle assortie de programmes de mise en œuvre formulées de manière participative, ascendante et validées par l'ensemble des parties prenantes; et d'autre part, à mettre en œuvre des politiques de développement et d'investissements structurants pour promouvoir la production alimentaire locale, y compris dans les domaines de l'éducation agricole et de l'appui aux professionnels agricoles, du renforcement du marché national et régional de produits alimentaires et de l'augmentation des revenus des populations vulnérables...etc.

Depuis 2003, le Niger dispose d'une Stratégie de Développement Rural (SDR) élaborée suivant une « démarche participative » et considérée comme un cadre de référence en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire. Cette stratégie se propose 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 actions préconisées dans le cadre de la SDR tournent autour des axes stratégiques suivants : (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. La SDR a été mise en œuvre de 2003 à 2012, avec l'appui de plusieurs partenaires techniques et financiers ; mais, elle n'a pas permis au pays d'éviter une succession de crises alimentaires et nutritionnelles.

Après les élections de 2011, les nouvelles autorités nigériennes ont remplacé la Stratégie de développement rural (SDR) par une nouvelle stratégie dénommée Initiative 3N « *Les Nigériens Nourrissent les Nigériens* ». L'objectif global de cette stratégie, qui a été tiré du programme de campagne du Président de la République, 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 stratégie, les autorités nigériennes se proposent de « *renforcer les capacités nationales de productions alimentaires, d'approvisionnement et de résilience face aux crises alimentaires et aux catastrophes* ». L'initiative 3N cherche à relever six (6) grands défis : (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 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*. Le gouvernement cherche pour l'instant à mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie plus centrée sur la sécurité alimentaire.

Outre le cadre stratégique pour la prévention des crises alimentaires, la Charte engage aussi les États signataires à se doter d'un cadre stratégique pour la gestion de ces crises. L'élaboration de ce cadre stratégique doit s'appuyer sur le postulat selon lequel « *la gestion des crises alimentaires a pour finalité de mettre un terme à l'insécurité alimentaire, que cette dernière soit de nature temporaire ou chronique* ». La Charte indique que le processus d'élaboration du cadre stratégique de gestion des crises alimentaires doit respecter quatre (4) étapes majeures à savoir : (i) l'analyse de la situation et de la réponse en rapport avec les causes et les instruments disponibles ; (ii) la planification de la réponse ; (iii) la mise en œuvre de la réponse ; et (iv) le suivi et l'évaluation de la réponse. Ce cadre stratégique doit être basé sur une approche de gestion des crises alimentaires consistant d'abord à réduire les effets immédiats de celles-ci ; ensuite, à protéger les moyens d'existence des populations vulnérables directement affectées ; et enfin, à attaquer les causes structurelles de l'insécurité alimentaire.

Sur cet aspect spécifique, il faut noter que l'expérience malheureuse de la gestion de la crise alimentaire et nutritionnelle de 2005, qui a été fortement marquée par les dissensions entre le gouvernement et les autres acteurs sur la caractérisation même de cette crise, a conduit le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNPGCA) à s'orienter vers l'élaboration d'un Plan national de contingence. Le processus d'élaboration de ce Plan de contingence, qui est un cadre consensuel de gestion des crises alimentaires, a été lancé en 2006 et s'est achevé en 2007. Ce processus a impliqué un nombre important d'acteurs intervenant dans le domaine de la sécurité alimentaire, en particulier les structures publiques relevant du DNPGCA, les partenaires techniques et financiers (les donateurs membres de la CMC) et des ONGs nationales et internationales. La participation de tous ces acteurs laisse supposer que le produit final, validé lors des ateliers tenus en 2007, est accepté par toutes les parties prenantes.

Le Plan national de contingence volet sécurité alimentaire et nutritionnelle se propose de « *diminuer la prévalence et l'impact des crises alimentaires en préservant l'accès physique et économique des ménages à l'alimentation de base, et en sauvegardant*

leurs capacités de production et de prévention ». Sur la base de cet objectif, deux volets ont été identifiés comme principaux piliers du plan de contingence : 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 alimentaires, nutritionnels et de décapitalisation. Le Plan national de contingence préconise six (6) principes fondamentaux, qui rejoignent ceux édictés par la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires. (voir tableau ci-dessous).

Les grands principes du Plan national de contingence

Le Plan national de contingence volet sécurité alimentaire et nutritionnelle se fonde sur les six (6) principaux fondamentaux 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) l'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.

Par ailleurs, il convient de noter que le Plan national de contingence est venu combler le vide en matière de caractérisation de la situation alimentaire et nutritionnelle, qui est devenue une source majeure de dissension au sein du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires. Dans cette optique, le Plan de contingence a retenu une série de neuf (9) indicateurs de base, en tenant compte des possibilités actuelles de recueil de l'information par le système d'information et d'alerte, sans pour autant exclure la possibilité de recourir à d'autres indicateurs tels que le niveau de décapitalisation, l'indice de stratégie de survie, le score de diversité alimentaire. Les neufs (9) indicateurs retenus sont : (a) le bilan céréalier déficitaire ; (b) la hausse des prix des céréales de base par rapport à la moyenne des 5 dernières années à la même période ; (c) le taux de sous-nutrition aiguë ; (d) le bilan fourrager déficitaire ; (e) les termes de l'échange bétail/céréales de base ; (f) la durée de couverture des besoins en céréales de base à partir de novembre ; (g) le nombre de repas par jour ; et (h) le mouvement des populations.

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.

Selon l'ampleur de la crise, le Plan national de contingence préconise le recours à un large éventail d'outils d'intervention : *Cash for Work*, *Food for Work*, distribution gratuite ciblée des vivres, appui en semences, vente à prix modéré des vivres et des intrants, distribution des compléments alimentaires, renforcement et création de banques d'intrants zootechniques et vétérinaires. Le Plan de contingence préconise également l'abaissement ou la suppression des taxes en cas de crise alimentaire de niveaux 2 et 3, et la reconstitution du cheptel dans le cas d'une crise de niveau 3 ; mais, il faut noter que les autorités nigériennes ont eu très peu recours à l'abaissement ou la suppression des taxes sur les produits alimentaires. En outre, il faut noter que certains outils utilisés actuellement par les acteurs humanitaires, en particulier le cash transfert et les coupons alimentaires, ne sont pas prévus par le Plan national ; ce qui amène certains acteurs à plaider en faveur d'une révision du Plan de contingence, notamment dans ses aspects relatifs aux indicateurs de base, à l'évaluation des besoins et au choix des outils.

Par ailleurs, certains experts estiment qu'une éventuelle révision du Plan national de contingence devrait être l'occasion d'entamer le processus de sa décentralisation. Les textes du dispositif national ont, du reste, prévu l'élaboration de plans de contingence régionaux et sous-régionaux ; mais, à l'heure actuelle, aucun Comité régional ou sous-régional de prévention et gestion des crises alimentaires ne dispose de son propre Plan de contingence. Les informations recueillies sur le terrain laissent même croire que la plupart des membres des Comités régionaux et sous-régionaux n'ont pas une bonne connaissance du Plan national de contingence. Cette situation ne favorise pas l'implication effective des Comités régionaux et sous-régionaux dans la coordination des interventions sur le terrain. Comme le souligne le rapport de l'évaluation des systèmes de réponses à la crise 2010, « *un travail important de communication et d'information sur le Plan de contingence devrait être accompli, notamment au niveau des structures décentralisées du CNPGCA (gouvernorat, départements, acteurs décentralisés)* ».

En dépit de toutes ses insuffisances, le Plan national de contingence volet sécurité alimentaire et nutritionnelle est reconnu par tous les acteurs comme un cadre stratégique consensuel de prévention et de gestion des crises alimentaires. L'existence de ce cadre de référence, même s'il n'est pas encore rigoureusement respecté et nécessite une révision, constitue un progrès notable. C'est le lieu de rappeler que le Plan national de contingence est un instrument permettant au gouvernement « *de gérer de manière appropriée et efficace les différents niveaux de crises* ». En tant que cadre de référence, le Plan national de contingence détermine aussi les grands principes en matière d'organisation des secours aux populations affectées par ces crises. Il permet, non seulement de « *définir le cadre d'intervention en matière de réponses aux urgences du gouvernement et de ses partenaires* » ; mais aussi, d'analyser les capacités de réponses et de « *déterminer les seuils de déclenchement des réponses en fonction des scénarii prédéfinis* ».

Il importe de noter que l'existence du Plan de contingence n'entraîne pas mécaniquement une amélioration dans la prévention et la gestion des crises alimentaires ; l'existence de ce cadre de référence ne répond que partiellement au principal problème pointé par les organisations de la société civile. Ces dernières se plaignent du fait que le processus décisionnel pour le déclenchement des interventions d'urgence n'implique, dans la réalité, que les partenaires signataires de l'accord-cadre État-donateurs. Le Plan national de contingence définit, certes, la nature et les conditions dans lesquelles les interventions peuvent être déclenchées, mais il reste que les organisations de la société civile n'ont aucune garantie que l'appréciation de la situation par les signataires de l'accord-cadre, à partir d'informations qu'ils peuvent parfois être seuls à détenir, correspond bien à la réalité sur le terrain. La critique formulée par certaines organisations peut, de ce point de vue, être considérée comme un appel à une démocratisation des processus décisionnels au sein du dispositif national.

Depuis la crise de 2005, il existe au Niger un débat sur l'équilibre des forces au sein du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires. Ce débat s'est d'abord focalisé sur la caractérisation de la situation alimentaire, avec la frilosité manifestée par les autorités de l'époque sur l'utilisation de certains termes ; ensuite, sur le rôle des organismes du système des Nations Unies, et dans une certaine mesure aussi des ONGs internationales, accusés par le gouvernement de concentrer entre leurs mains l'essentiel des ressources destinées à la gestion de la crise. Les termes du débat semblent avoir beaucoup évolué ces dernières années, même s'il est vrai que l'équilibre des forces au sein du dispositif national est loin d'avoir changé. Les organismes du Système des Nations Unies et les ONGs internationales continuent de se positionner comme des acteurs majeurs dans la prévention et la gestion des crises alimentaires ; en renforçant leur présence sur le terrain et en mobilisant des ressources financières de plus en plus importantes, à travers notamment le mécanisme de l'appel global.

Aujourd'hui, même s'il est vrai que les rapports entre le gouvernement et les acteurs internationaux se sont considérablement améliorés, il convient de reconnaître que la montée en puissance de ces derniers suscite des interrogations. La principale question porte sur la capacité de l'État à assumer un vrai leadership en matière de prévention et de gestion de crises alimentaires. Les partenaires techniques et financiers sont, certes, théoriquement favorables au leadership de l'État dans ce domaine ; mais, ils ne respectent que partiellement les dispositions de la Charte relatives au financement des actions. Contrairement à ce que préconise la Charte, la plupart des partenaires ne financent pas les interventions d'urgence via le budget de l'État. La situation des financements mobilisés dans le cadre de la crise alimentaire de 2010 fait ressortir que trois organismes du système des Nations Unies, à savoir le PAM, la FAO et l'Unicef, se taillent la part du lion totalisant 63% des fonds d'urgence mobilisés.

En effet, sur un total de 171,13 milliards FCFA mobilisés pour la crise alimentaire de 2010, le PAM a disposé de 88,22 milliards, soit 51% du total ; la FAO a disposé de 8,82 milliards, soit 5% du total ; et l'UNICEF a disposé de 12,28 milliards, soit 7% du total. Le bilan de la gestion de la crise alimentaire de 2012 fait ressortir que, sur un montant de 183,36 milliards de francs CFA mobilisés entre novembre 2011 et septembre 2012, environ 86,16 milliards de francs sont passés par le PAM et l'UNICEF et 29,40 milliards par le biais des ONGs⁷. La situation des financements reçus au 15 novembre 2012 dans le cadre de l'appel global pour le Niger indique que le PAM et l'UNICEF ont disposé de 263 millions de dollars US sur 312 millions mobilisés⁸. Cette situation explique en partie les difficultés que connaît la Cellule Crises Alimentaires en matière de coordination des interventions ; elle explique aussi les difficultés pour l'État d'assumer pleinement son leadership au sein d'un dispositif où son propre apport financier demeure très faible.

⁷ Source : Secrétariat permanent du DNPGCCA, « Crises et catastrophes 2011-2012 et préparation des réponses pour 2012-2013 », présentation PowerPoint.

⁸ Niger, Appel global 2013, United Nations.

Le principal problème en matière de financement extérieur réside surtout dans le fait que les partenaires techniques et financiers consacrent plus de ressources à la gestion des crises qu'à la prévention. Le rapport de suivi 2007-2009 de la Stratégie de Développement Rural (SDR), qui était le cadre de référence pour toutes les interventions publiques dans le secteur rural, souligne clairement que *« certains programmes d'investissements productifs visant à améliorer la résilience des populations aux aléas climatiques (notamment en matière de développement de la petite irrigation et de gestion durable des terres) sont notoirement sous-financés, alors que la réponse aux urgences (sous programme 9.1) se voit dotée du meilleur taux de réalisation et absorbe 21,6% des ressources allouées au secteur »*. Ce constat suggère que la prévention des crises n'est pas encore une priorité réelle, à la fois pour l'État et pour les partenaires techniques et financiers, qui semblent avoir fait le choix de se concentrer sur la gestion des crises.

Or, la charte de prévention et de gestion des crises alimentaires indique, sans ambages, que *« la gestion des crises alimentaires a pour finalité de mettre un terme à l'insécurité alimentaire, que cette dernière soit de nature temporaire ou chronique »*. Les États signataires de la charte doivent disposer d'un cadre stratégique harmonisé de prévention et de gestion des crises alimentaires et nutritionnelles qui doit principalement reconnaître la nécessité de faire de la « Prévention » une haute priorité par le biais de politiques alimentaires souveraines. Dans cette optique, la charte engage les gouvernements et les partenaires *« à rechercher des solutions durables aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment en mettant en œuvre des politiques de développement et d'investissements structurants pour promouvoir la production alimentaire locale »*. Les partenaires techniques et financiers doivent donc, dans l'esprit de la Charte, *« acheminer graduellement les ressources financières destinées à la conception et à la mise en œuvre de programmes de sécurité alimentaire à travers les budgets des États et des OIG »* ; mais aussi et surtout *« s'aligner sur ces stratégies/programmes, les institutions et les procédures des pays »*.

Une assistance alimentaire non proportionnelle

La Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires se réfère explicitement aux instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'alimentation, en particulier la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette référence souligne que dans l'esprit de la Charte, la prévention et la gestion des crises alimentaires s'inscrivent dans la droite ligne des obligations découlant de la ratification par les États de ces instruments juridiques ; en l'occurrence, les obligations pour les États de respecter, protéger, promouvoir et mettre en œuvre le droit à l'alimentation au profit de l'ensemble des populations vivant sur leurs territoires, sans aucune forme de discrimination. Conformément à ces instruments juridiques internationaux, la Charte considère donc qu'il est de la responsabilité des États 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 »*.

Dès le début de la crise alimentaire, le gouvernement nigérien a élaboré, en application des principes édictés par la Charte, un Plan de soutien couvrant la période de février à septembre 2012. Ce plan de soutien se propose *« 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 »*. D'un coût global de 211,20 milliards de FCFA, le 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 sont classées

en trois (3) volets : **le volet alimentaire**, qui comprend les opérations « argent ou vivres contre travail », le transfert d'argent, le renforcement des banques céréalières, la constitution des stocks tampons, la vente des vivres à prix modéré et la distribution gratuite des vivres ; **le volet nutritionnel**, qui comprend les opérations de prise en charge de la malnutrition aiguë modérée et de la malnutrition aiguë sévère et le Blanket feeding ; et **le volet non alimentaire**, qui comprend l'approvisionnement en semences d'urgence (4500 tonnes), le renforcement des banques d'aliments bétail (20 000 tonnes), le déstockage stratégique (645800 têtes), la sécurisation sanitaire du cheptel. Le plan de soutien prévoit également la reconstitution des stocks nationaux à hauteur de 50 000 tonnes.

Selon la Cellule Crises Alimentaires, les interventions prévues dans le cadre du Plan de soutien 2012 sont, prioritairement, destinées aux groupes cibles suivants : (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. Le document du Plan de Soutien précise que ces critères restent « indicatifs » puisqu'ils correspondent à l'échelle du pays. Les données propres à chaque zone permettront de réajuster certains de ces critères sur le terrain.

Avant la mise en œuvre de ce Plan de soutien, le gouvernement a initié un programme d'urgence axé autour de quatre (4) composantes : (i) une composante appui aux cultures irriguées d'un coût de 12,1 milliards FCFA, devant permettre de réaliser une production représentant un équivalent céréalier de près de 190 000 tonnes ; (ii) une composante appui à la campagne pastorale d'un coût de 19,7 milliards FCFA, devant permettre, entre autres, l'acquisition de 10 000 tonnes d'aliments bétail ; (iii) une composante activités génératrices de revenus d'un coût de 8,5 milliards FCFA devant permettre de réaliser des opérations de récupération de terres dégradées, de réalisation de bandes pare-feux, l'empoissonnement de mares et la fixation des dunes ; et (iv) une composante reconstitution du stock national de réserve pour un coût global de 37 milliards FCFA, devant permettre l'acquisition de 56 000 tonnes de céréales. Le programme d'urgence prévoit également la production de « semences de pré-base et de base » pour un coût de 1,7 milliard FCFA.

Par ailleurs, il faut noter que plusieurs actions de réponse à la crise alimentaire ont été également planifiées dans le cadre de l'Appel global lancé par le Système des Nations Unies. Conformément aux indications du Plan national de contingence, le gouvernement nigérien et ses partenaires ont donc mis au point un éventail assez large d'instruments de réponse à la crise alimentaire. La diversité des instruments utilisés traduit le souci des autorités et des partenaires extérieurs d'éviter les effets pervers de l'aide alimentaire classique, notamment la logique d'assistanat, l'affaiblissement des mécanismes d'ajustement et de solidarité existants, la déstabilisation systèmes de production et des marchés. Le Plan de soutien 2012 du gouvernement s'est inscrit dans la droite ligne du changement de paradigme découlant du Plan national de contingence volet sécurité alimentaire et nutritionnelle, avec comme objectif primordial l'atténuation des effets de la crise en cours à travers des interventions destinées à toucher « 100% des ménages en insécurité alimentaire sévère, et 25% des ménages en insécurité alimentaire modérée ».

Principes d'intervention du Plan de soutien 2012

S'inspirant du Plan national de contingence, le gouvernement prévoit de mettre en œuvre le Plan de soutien suivant les principes d'interventions ci-après :

(i)-Le document donne une planification globale des interventions pour la période Février-Septembre 2012 qui devra être satisfaite par l'ensemble des partenaires, en coordination avec les structures du CNPGCA (SP, CCA, CRPGCA, CSRPGCA) ;

(ii)-Les types d'actions à mettre en œuvre seront modulés en fonction du type et de l'ampleur des difficultés dans les zones concernées (problèmes de disponibilité, d'accessibilité, nutritionnels, ou spécifiques au mode de vie pastoral) ;

(iii)-Au niveau régional et départemental, les opérateurs travailleront de concert avec les CRPGCA et les CSRPGCA et les autres intervenants afin d'intégrer, d'harmoniser l'ensemble des opérations et de les rendre synergique ;

(iv)-Les standards des interventions d'argent contre travail, de transferts directs d'argent, d'aliments contre travail notamment en termes de montant/quantité des ressources transférées devront être suivis ;

(v)-En cas d'abandon massif des écoles rurales par les enfants, occasionnant la fermeture des écoles, il est recommandé l'appui aux écoles par des jardins potagers, des cantines scolaires et des appuis aux écoles d'accueil.

Dans cet esprit, le gouvernement nigérien a fait le choix de privilégier les opérations vente de vivres à prix modérés, *Cash for Work* et *Food for Work* comme principaux instruments de réponse à la crise. La distribution gratuite des vivres, qui était l'une des modalités classiques de l'aide alimentaire, n'a pas été totalement abandonnée dans le cadre du Plan de soutien 2012 ; mais, elle n'a été prévue, de manière exceptionnelle, qu'au seul profit des ménages en insécurité alimentaire sévère et des personnes physiquement inaptes à participer aux opérations *Cash for Work* et *Food for Work*. La répartition des ressources entre les différents volets du Plan de soutien indique d'ailleurs que le gouvernement a voulu marquer sa volonté de privilégier les alternatives à l'aide alimentaire directe. Les opérations de distribution gratuite de vivres reçoivent, certes, plus de financement que toutes les autres dans le cadre du Plan de soutien ; mais, la part de ressources consacrées à ces opérations n'atteint pas 20% des prévisions de financement du Plan de soutien 2012. Cette part dépasse par contre celle consacrée à l'opération vente de vivres à prix modérés, qui est l'une des actions phares du Plan de soutien 2012.

Selon ses initiateurs, cette opération a pour objectif de rendre les prix abordables et d'influencer les prix sur le marché pour favoriser l'accessibilité des vivres ; mais, elle soulève de nombreuses critiques de la part tant des acteurs de la société civile que des bénéficiaires eux-mêmes. Les critiques portent notamment sur les modalités de mise en œuvre de cette opération. Les points de vente sont généralement situés dans les centres urbains ou dans les sièges des municipalités engendrant de frais de déplacement et de séjour supplémentaires pour les bénéficiaires potentiels vivant en milieu rural. Le niveau de décentralisation de cette opération soulève donc le problème de la prise en charge des coûts de transport entre les sites principaux, situés dans les grands centres, et les villages et campements où vivent le plus nombre de personnes vulnérables.

Par ailleurs, il faut noter que les prix officiels pratiqués, qui sont de 13 000fcfa pour un sac de 100kg de mil, sont hors de portée pour de nombreux ménages ; car, cette opération arrive au moment où les populations ont tout vendu pour survivre et ont atteint le point de rupture. Les quantités disponibles sont insuffisantes pour couvrir les besoins (la vente des céréales à prix modérés ne représente que 1 à 1,5 % des besoins de consommation des céréales) ; ce qui oblige les comités à pratiquer une politique de rationnement vivement contestée par les populations. Les critères de ciblage retenus ne sont pas respectés dans beaucoup d'endroits ; et ce sont finalement les plus vulnérables qui en font les frais. Les enquêtes conduites par certaines organisations de la société civile, en particulier le **Consortium Droit à l'alimentation et Souveraineté alimentaire**, ont révélé que certaines personnes vulnérables ont le sentiment que cette opération ne leur est pas destinée. Ce sentiment est alimenté notamment par la faible incidence de cette opération sur la flambée des prix des denrées alimentaires observée dès le début de la crise.

Selon les résultats de l'enquête du Consortium, la frustration des ménages est grande également en ce qui concerne les opérations *Cash for Work* et *Food for Work*, qui sont présentées comme des alternatives à l'aide alimentaire classique. Les ménages se plaignent notamment du fait que les opérateurs ne les associent que rarement à l'identification des sites des travaux. L'étude conduite par le Réseau des Chambres d'Agriculture (RECA) sur ces opérations indique que l'appropriation par les communautés des ouvrages réalisés demeure encore un grand défi à relever dans beaucoup d'endroits. Cette étude fait ressortir que l'atteinte des objectifs associés aux opérations de *Cash for Work*, à savoir le renforcement de la résilience des communautés par la création d'actifs productifs, ne constitue pas la principale préoccupation des opérateurs et des bénéficiaires : « *On fait un microprojet pour bénéficier de la rémunération* ». Ce qui signifie que les uns et les autres se préoccupent davantage du gain immédiat que des résultats à moyen et long termes des actions engagées.

Au regard de ces constats, il apparaît clairement que le Dispositif national doit encore améliorer les modalités de mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du Plan de soutien. Les dispositions de la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires relatives à l'aide alimentaire doivent être mieux respectées. Les alternatives à l'aide alimentaires sont, certes, prévues dans le cadre du Plan de soutien et du Plan d'urgence du gouvernement ; mais, elles demeurent insuffisantes, et parfois nécessitent des mesures d'accompagnement qu'elles n'ont pas prévues. Le programme d'urgence a permis par exemple d'accroître la production maraîchère ; mais, aucune mesure n'a été prévue pour faciliter la commercialisation de cette production. Le résultat a été particulièrement catastrophique pour les producteurs de l'oignon dont les cours se sont effondrés. Le succès des alternatives à l'aide alimentaire devrait impliquer l'élaboration des projets et programmes comportant non seulement des filets sociaux et des mécanismes d'appui à la commercialisation, mais aussi et surtout des actions permettant de booster la production locale à travers le développement des cultures irriguées⁹.

A l'heure actuelle, il importe de noter que les critères de ciblage des interventions, même s'ils découlent d'un Plan national de contingence accepté par les différentes parties prenantes du Dispositif national, ne semblent pas pertinents pour tous. Les populations à la base ne les comprennent pas ; et les structures sur le terrain ne les appliquent pas scrupuleusement. Les différents types d'interventions prévus dans le cadre du Plan de soutien ne prennent pas en compte l'ensemble des facteurs de vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire. S'il est vrai que des efforts importants ont été consentis pour diversifier les outils d'intervention, il reste que des facteurs tels que la flambée des prix des denrées alimentaires et l'endettement des ménages ne sont que faiblement traités. Les interventions menées par le Dispositif national, même si elles accaparent des ressources financières considérables, ne permettent pas de cou-

⁹ L'initiative 3N est sensée corriger cette lacune.

vrir l'ensemble des besoins des populations ; alors même que le Plan de contingence préconise, à l'instar de la Charte, le principe de proportionnalité de la réponse par rapport aux besoins. Le non respect de ce principe explique, en partie, l'effet mitigé de certaines interventions sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle particulièrement précaire de la plupart des ménages nigériens.

Selon un rapport d'étude réalisé par COWI, le Dispositif national du Niger « *intervient avec des PAC (FFW, CFW, BC), mais n'arrive pas à atteindre le double objectif d'atténuer à court terme les effets d'un choc, tout en réduisant à moyen terme la vulnérabilité* ». Le faible niveau de performance des interventions menées par le Dispositif national est illustré par la succession des crises alimentaires et nutritionnelles au cours des dix dernières années. Comme le suggère un rapport du PAM, ces crises « *ont conduit à une érosion progressive des actifs des ménages et à une incapacité à recouvrer leurs moyens de vie* » ; elles ont fragilisé les capacités de résilience des populations à un tel point que l'intervention de l'État et de ses partenaires demeure pratiquement la seule solution pour restaurer ces capacités. Cette intervention est d'autant plus indispensable que la crise alimentaire de 2012, qui intervient dans un contexte régional singulier marqué par la détérioration de la situation sécuritaire dans la sous-région ouest-africaine et dans l'espace sahélo-saharien, fait suite à la crise pastorale de 2010-2011.

En outre, il convient de noter que cette crise intervient dans un contexte marqué par une flambée des prix des denrées alimentaires de base, notamment les céréales ; alors que le pouvoir d'achat des ménages ne s'est point amélioré depuis la précédente crise, qui a entraîné un fort endettement. L'incidence de la flambée des prix sur la sécurité alimentaire des ménages est très forte ; car, le marché est la principale source d'approvisionnement en produits alimentaires pour de nombreux ménages. L'enquête sur la vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire de 2010 fait ressortir, à ce propos, que seulement 11,1% des produits consommés par les ménages au moment de l'enquête proviennent de leur propre production, contre 81,1% des produits qui sont achetés sur le marché. L'enquête souligne aussi que « *la dégradation des termes de l'échange en raison d'une mise sur le marché précoce et massive du bétail suite à des difficultés de pâturage et la faible production agricole a engendré un effondrement du pouvoir d'achat aussi bien des éleveurs que des agropasteurs* ».

La gravité de la crise alimentaire de 2012 est illustrée par certains indicateurs d'alerte observés déjà au cours du mois de mars ; ces indicateurs soulignent que (i) les prix des céréales sont en hausse par rapport à la même période de l'année passée dans 86% des zones, contre 82% des zones le mois précédent ; (ii) les prix des animaux sont en baisse dans 48% des zones, contre 48% le mois précédent ; (iii) 17% des principaux marchés de ravitaillement de zones ne sont pas régulièrement approvisionnés par les commerçants, contre 15% le mois précédent ; (iv) les ressources en eau sont en baisse et/ou épuisées dans 81% des zones, contre 78% le mois précédent ; (v) les ressources fourragères sont en baisse et/ou épuisées dans 88% des zones, contre 78% le mois précédent. La détérioration de la situation sécuritaire en Libye, au Nigeria et au Mali a entraîné également un afflux massif de réfugiés dans le pays ; de même qu'elle a entraîné une diminution nette des revenus envoyés par les travailleurs migrants nigériens en Libye notamment.

À l'instar des précédentes crises alimentaires, il faut noter que celle de 2012 a révélé que les stratégies d'adaptation séculaires des ménages constituent, souvent, les seuls véritables remparts face à la crise alimentaire. Les ménages ont recours, dans un tel contexte, aux solutions extrêmes : vente des biens personnels et productifs, consommation de produits de cueillette, endettement, réduction du nombre de repas par jour, etc. Les stratégies d'adaptation incluent également certaines activités génératrices de revenus extra agricoles (vente de bois et de la paille, artisanat, etc.). La Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires préco-

nise la prise en compte des stratégies développées par les ménages dans l'élaboration des programmes d'assistance alimentaire. Les actions prévues dans le cadre de ces programmes doivent permettre aux populations de faire à la crise sans compromettre leur capacité d'adaptation à des chocs futurs ; elles doivent permettre « *aux ménages structurellement vulnérables de sortir progressivement du cercle vicieux de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle* ».

Dans cette optique, il est essentiel que les programmes d'assistance alimentaire fassent l'objet d'une évaluation régulière pour mesurer leur impact sur la sécurité alimentaire des ménages. La Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires engage d'ailleurs les parties prenantes à « *définir de manière consensuelle les critères et outils d'évaluation de l'efficacité de la réponse* ». Cet engagement s'inscrit dans la droite ligne de l'un des principes généraux édictés par la Charte, à savoir « *l'exigence de transparence à travers des évaluations indépendantes des actions permettant de nourrir le dialogue sur les pratiques et d'interpeller toutes les catégories d'acteurs sur le respect des principes de la Charte* ». Sur le plan théorique, les acteurs impliqués dans la prévention et la gestion des crises alimentaires reconnaissent tous l'importance d'une évaluation des effets et impacts des actions d'urgence ; mais, comme le souligne bien l'étude de COWI de 2010, « *les programmes de réponse à une crise délaissent fréquemment la dimension évaluation des effets et impacts, à la différence des programmes de développement* ».

Or, il est établi que le suivi et l'évaluation des interventions sont des aspects importants de la prévention et de la gestion des crises alimentaires. Les principaux textes législatifs et réglementaires créant le Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires comportent des dispositions conférant le rôle de suivi et évaluation à certaines structures, notamment la Cellule Crise Alimentaire (CCA), la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP), etc. Le Plan National de Contingence prévoit également que des évaluations périodiques doivent être conduites autour des interventions. Comme le souligne le rapport ci-dessus cité, « *la faiblesse de l'évaluation est un handicap important pour (i) juger l'efficacité, l'efficience, la pertinence de la réponse ; (ii) alimenter le dialogue politique sur l'évolution des instruments privilégiés de réponse aux crises et leur insertion dans les politiques de sécurité alimentaire à moyen et long termes* ».

Selon la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires, le suivi et l'évaluation des interventions ne sont pas du seul ressort des structures rattachées au Dispositif national ; ils peuvent être menés également par les parlementaires et les organisations de la société civile dans le cadre de leur mission de contrôle de l'action publique. Les faits montrent malheureusement que ce sont surtout les partenaires techniques et financiers qui se soucient d'évaluer les effets et les impacts des interventions. La plupart des études disponibles sur ce sujet ont été réalisées à l'initiative de ces partenaires. Les institutions nationales, notamment le gouvernement, ont pris très peu d'initiatives dans ce domaine. En 2012, il importe toutefois de noter que les parlementaires nigériens ont organisé une mission courant avril / mai auprès des populations des régions vulnérables. Cette initiative mérite d'être saluée, même s'il est vrai qu'elle a été limitée dans sa portée et qu'elle n'a pas donné lieu un débat de fond au sein de l'hémicycle.

Outre les parlementaires, il faut relever que les OSC s'efforcent également de jouer un rôle important dans le suivi et l'évaluation des interventions entrant dans le cadre de la prévention et de la gestion des crises alimentaires. Les OSC ont mis en place quelques espaces de concertation, des réseaux et des plates-formes sur la thématique du droit à l'alimentation et de la sécurité alimentaire ; mais, il importe de relever que les OSC ne disposent pas, dans l'ensemble, de moyens leur permettant d'assumer pleinement leur mission de suivi et d'évaluation des

interventions. Le gouvernement et les partenaires doivent porter une attention soutenue au renforcement des capacités de ces structures ; et cela passe par la mise en place d'un programme adéquat de formation soutenu par le gouvernement et les partenaires techniques et financiers.

Conclusion

Le diagnostic rapide de la mise en œuvre de la Charte de prévention et de gestion des crises alimentaires au Niger fait ressortir que ce code de bonne conduite, même s'il n'a pas la valeur d'un instrument juridique contraignant, n'est pas encore très bien connu par les différents acteurs. Le gouvernement et les partenaires n'ont pas fait l'effort nécessaire pour sa vulgarisation auprès du public, y compris les utilisateurs potentiels ; ce qui laisse présager que cet outil peut connaître le même sort que celui qu'il est venu remplacer, à savoir la Charte de l'aide alimentaire adoptée en 1990, qui n'était connue que par une poignée de spécialistes. Les dispositions doivent, par conséquent, être prises afin que la charte soit « vulgarisée » ; mais, le plus important reste et demeure sa mise en application dans le cadre du Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires.

D'ores et déjà, il est important de souligner que l'existence même de ce dispositif national offre des opportunités réelles pour la mise en œuvre de la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires ; car, malgré les frustrations suscitées par la récente réforme conduite par le gouvernement, le dispositif national continue d'être reconnu par tous les acteurs comme une instance unique de concertation et de coordination. La suppression de fait du Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires (CNPGCA), qui est un cadre de concertation au sein duquel la société civile est bien représentée, marque un recul grave sur le plan de la symbolique politique ; car, même s'il est vrai que le CNPGCA n'a jamais fonctionné réellement depuis sa création en 2002, sa suppression revient à renforcer l'emprise de la Commission Mixte de Concertation État-donateurs au sein du dispositif national. Cela revient également à réduire le niveau de participation de la société civile et du secteur privé au dialogue et à la concertation sur la prévention et la gestion des crises alimentaires.

Par ailleurs, il faut noter que les dispositions de la Charte ne sont que partiellement respectées en ce qui concerne le pilier « **information et analyse de la situation alimentaire et nutritionnelle** ». Le dispositif national d'information et d'alerte du Niger est considéré par certains acteurs comme l'un des meilleurs des pays membres du CILSS ; car, il a permis de passer du bilan céréalier au bilan alimentaire dans le cadre de l'évaluation de la campagne agricole. Cette appréciation positive ne doit pas éluder certains manquements aux dispositions de la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires. Le diagnostic rapide indique, d'une part que le Niger ne dispose pas encore d'un « *guide de référence consensuel sur les règles de production, de vérification et de dissémination de l'information* » ; et d'autre part, que l'État consacre très peu de ressources pour garantir la pérennité du système d'information sur la situation alimentaire et nutritionnelle. Le financement du Système d'Alerte Précoce est presque exclusivement assuré, depuis sa création dans les années 1980, par les partenaires techniques et financiers impliqués dans le Dispositif national.

Au cours des prochains mois, il serait important qu'une attention soit portée sur le respect des dispositions de la Charte relatives à la production et à la diffusion de l'information. Le gouvernement et les partenaires techniques et financiers doivent, non seulement aider à l'élargissement de la couverture géographique du système d'alerte précoce, mais aussi contribuer au renforcement de leurs capacités humaines, matérielles et financières des services techniques sur le terrain. Les autorités nigériennes doivent également relancer le dialogue sur la réforme du Dispositif national, en particulier sur le volet de la concertation et la coordination entre les

différents acteurs. Ce dialogue est d'autant plus nécessaire qu'il serait difficile et contre-performant pour les autorités politiques d'ignorer la demande d'une plus grande démocratisation des processus décisionnels portée par les organisations de la société civile. C'est le lieu de souligner que le rôle prépondérant exercé par les partenaires techniques et financiers, à travers la CMC, n'est pas accepté par nombre d'acteurs; car, cette situation est contraire à l'un des principes forts de la Charte, qui veut que les partenaires s'alignent sur les politiques définies par le gouvernement.

Par ailleurs, il convient de noter que le diagnostic rapide a permis de mettre à jour que les partenaires techniques et financiers, qui jouent un rôle important dans la prévention et la gestion des crises alimentaires à travers notamment la CMC, doivent encore faire des efforts pour respecter les dispositions de la charte relatives au financement des actions. Le diagnostic fait à ce sujet le constat que la plupart des partenaires ne financent pas les interventions d'urgence via le budget de l'État. L'analyse des dépenses publiques fait également ressortir que les partenaires techniques et financiers consacrent plus de ressources à la gestion des crises qu'à la prévention. Ce constat est ressorti également du rapport suivi 2007-2009 de la Stratégie de développement rural (SDR), qui déplore que la réponse aux urgences absorbe plus de ressources que les programmes visant à renforcer la résilience des populations aux aléas.

Sur la gestion des crises alimentaires, le diagnostic rapide a permis de constater que le Niger dispose depuis 2007 d'un cadre stratégique consensuel dénommé Plan National de Contingence ; mais, il importe de noter que l'existence de ce cadre de référence ne répond que partiellement au principal problème pointé par les organisations de la société civile. Ces dernières se plaignent du fait que le processus décisionnel pour le déclenchement des interventions d'urgence n'implique, dans la réalité, que les partenaires signataires de l'accord-cadre État-donateurs. Le Plan national de contingence définit, certes, la nature et les conditions dans lesquelles les interventions peuvent être déclenchées ; mais, il reste que les organisations de la société civile n'ont aucune garantie que l'appréciation de la situation par les signataires de l'accord-cadre, à partir d'informations qu'ils peuvent parfois être seuls à détenir, correspond bien à la réalité sur le terrain. La critique formulée par certaines organisations peut, de ce point de vue, être considérée comme un appel à une démocratisation des processus décisionnels au sein du dispositif national.

Sur le volet assistance alimentaire et aide alimentaire, le diagnostic rapide fait ressortir que les dispositions de la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires relatives à cet aspect ne sont respectées que très partiellement. Les critères de ciblage des interventions, même s'ils découlent d'un Plan national de contingence accepté par les différentes parties prenantes du Dispositif national, ne semblent pas pertinents pour tous. Les populations à la base ne les comprennent pas; et les structures sur le terrain ne les appliquent pas scrupuleusement. Les différents types d'interventions prévus dans le cadre du Plan de soutien ne prennent pas en compte l'ensemble des facteurs de vulnérabilité des ménages à l'insécurité alimentaire. S'il est vrai des efforts importants ont été consentis pour diversifier les outils d'intervention, il reste que des facteurs tels que la flambée des prix des denrées alimentaires et l'endettement des ménages ne sont que faiblement traités. Les interventions menées par le Dispositif national, même si elles accaparent des ressources financières considérables, ne permettent pas de couvrir l'ensemble des besoins des populations ; alors même que le Plan de contingence préconise, à l'instar de la Charte, le principe de proportionnalité de la réponse par rapport aux besoins.

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,

Prévenir et gérer les crises alimentaires au Niger

DIAGNOSTIC RAPIDE SUR L'APPLICATION DE LA CHARTE POUR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES

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, Johnny 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.

Équipe d'enquête :

- Elhadji Ibro Ayoub, AEC;
- Diori Ibrahim, AEC;
- Adam Kadé Malam Gadjimi, AREN;
- Sita Adamou, ANDDH;
- Inoussa Ganda, Mooriben;
- Mme Daouda Fati Bagna, Timidria.

Personnes rencontrées :

- Mme Ousseini Hadizatou Yacouba, Secrétaire permanente DNPGCCA;
- Mme Ousseini Mariama, Coordinatrice CC/SAP/PC;
- Yabilan Mahaman, Coordinateur de la CCA/GC;
- Mme Yahaya Saadatou Mallam Barmou, Conseillère spéciale, Coordinatrice CCH;
- Olivier Lefay, Attaché Section Développement rural et sécurité alimentaire, Délégation de l'Union Européenne;
- Denise Brown, Représentante PAM;
- Dr Modibo Traoré, Head of Office, OCHA;
- Eric-Alain Ategbo, Nutrition Manager, UNICEF;
- Moustapha Niasse, Coordinateur Programme d'urgence, FAO.



Alternative
Espaces
Citoyens