



Programme Alimentaire Mondial

# Un Rapport du Bureau de l'Evaluation

*Evaluation de la réponse du PAM à  
la crise alimentaire au Niger en  
2005*

*Volume 2: Annexes*

*Rome, Mai 2006*

*Ref. OEDE/2006/8*





# Remerciements

La mission a séjourné au Niger à deux reprises en janvier et février 2006. Ce rapport a été préparé par l'équipe d'évaluation sur la base du travail de la mission sur le terrain.

Au nom de l'équipe, le chef de mission souhaite remercier tout ceux qui ont facilité le travail d'évaluation que ce soit à Rome, Dakar, Niamey et dans les régions.

L'auteur assume l'entière responsabilité du contenu et de la présentation des constats et des recommandations.

La publication de ce document n'engage pas la responsabilité du PAM quant aux opinions qui y sont exprimées.

# Composition de la Mission

- Younes Bouarfa, Chef de mission
- Roger Blein, Economiste
- Ellen Girerd-Barclay, Nutritionniste
- Issaka Idrissa Mossi, Analyste/statisticien
- Véronique Ancey, Agro-pastoraliste
- Kees Tuinenburg, Directeur, OEDE PAM
- Anne-Claire Luzot, gestionnaire de l'évaluation, OEDE PAM





# Abbreviations

AGR	Les activités génératrices de revenus
AGRHYMET	Agro-hydro-météorologie
APE	Accord de Partenariat Economique
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BP	Bureau Pays
BR	Bureau Régional
CA	Conseil d'Administration
CC-SAP	Cellule de Crise – Système d'Alerte Précoce
CCA	Cellule crise alimentaires
CAD	Comité d'Aide au Développement
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CFSVA	Comprehensive Food Security Vulnerability Assessment
CII	Compte d'Intervention Immédiate
CILSS	Comité Inter-Etat de lutte contre la sécheresse au Sahel
CMC	Comité Mixte de Concertation
CRA	Centre Régional AGRHYMET
CRC	Comité Restreint de Concertation
CSB	Corn Soya Bean
DNPGCA	Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires
DSC	Direct Support Cost
ECOWAP	Economic Community Western African Agricultural Policy
EFSA	Emergency Food Security Assessment
EMOP	Emergency Operation
EPER	Enquête Prévision et Estimation des Récoltes
FAO	Food and Agriculture Organization
FCD	Fonds Commun des Donateurs
FEWS NET	Famine Early Warning System Network
FIT	Fonds Inter Tropical
FCP	Fonds Contre Partie
FSA	Fonds de Sécurité Alimentaire
GIEWS	Global Information and Early Warning System
GTI	Groupe de Travail Interdisciplinaire
HIMO	Haute Intensité de Main d'Oeuvre
HKI	Hellen Keller International
HQ	Headquarters
IFDC	International Fertilizer Development Center
IRAM	Institut de Recherches et l'Application des Méthodes du Développement
MICS	Multiple Indicators Cluster Survey
MISTOWA	Network of Regional Market Information Systems and Traders' Organizations of West Africa
MSF	Médecins Sans Frontière
MSP	Ministère de Santé Publique
NDVI	Normalised Difference Vegetation Index
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs



OD	Operations Department
ODTP	Operations Department Transport Procurement
ODTS	Operations Department Transportation Service
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPVN	Office des Produits Vivriers du Niger
PAC	Plan d'Atténuation de la Crise
PDDAA	Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine
PP	Programme Pays
RB	Révision Budgétaire
RESIMAO	Réseau des systèmes d'information des marchés en Afrique de l'Ouest
SA	Sécurité Alimentaire
SENAC	Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity
SGRD	Strategic Grain Reserve Department
SIMA	Système d'Information sur les Marchés Agricoles
SIM-B	Système d'Information sur les Marchés du Bétail
SNS	Stock National de Sécurité
SPAI	Sous Produits Agro Industriels
TEC	Tarif extérieur commun
UEMOA	L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF	United Nation's Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
VCPM	Ventes de Céréales à Prix Modéré
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine



# Table des matières

<b>Annexe 1</b>	Termes de référence
<b>Annexe 2</b>	Approche méthodologique
<b>Annexe 3</b>	Personnes rencontrées
<b>Annexe 4</b>	Caractérisation de la crise pastorale
<b>Annexe 5</b>	Le contexte régional de la crise alimentaire au Niger
<b>Annexe 6</b>	Dispositif d'informations, de concertation et d'aide à la décision: état des lieux et analyse du comportement du dispositif lors de la crise alimentaire
<b>Annexe 7</b>	Fonctionnement du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires au Niger
<b>Annexe 8</b>	Synthèse des observations sur le terrain
<b>Annexe 9</b>	Mise en œuvre du Programme de Pays et de l'EMOP en 2005
<b>Annexe 10</b>	Aspects particuliers de la mise en œuvre de la réponse du PAM
<b>Annexe 11</b>	Bibliographie



# Annexes





## ANNEXE 1

### Termes de référence

#### Évaluation de la Réponse du PAM à la crise alimentaire au Niger

##### Raisons d'être

1. En application de la politique en vigueur au PAM, tous les programmes d'urgence majeurs mis en œuvre par celui-ci doivent faire l'objet d'une évaluation indépendante, commanditée par le Bureau de l'Évaluation (BE) du PAM (OEDE). En conséquence, l'évaluation du Programme d'urgence EMOP 10398.0 d'«assistance aux populations affectées par la sécheresse et les invasions acridiennes en 2004», d'un montant de 57 millions de \$ environ (montant approuvé en août 2005, à l'occasion de la 7<sup>ème</sup> révision budgétaire) a été automatiquement inscrit dans le programme de travail du BE. En outre les membres du Conseil d'administration du PAM ont fait part de l'intérêt particulier qu'ils portaient à l'évaluation du programme d'urgence pour le Niger dont le rapport devra être soumis à la session du CA de juin 2006.
2. La crise nigérienne a soulevé de nombreuses interrogations sur la pertinence, l'adéquation, la coordination et l'impact du processus d'alerte précoce et de la réponse humanitaire mise en œuvre par l'ensemble des acteurs concernés. Un certain nombre d'évaluations, commanditées par différentes agences, organisations et donateurs bilatéraux ont tenté de répondre à ces questions. Certaines de ces évaluations se sont focalisées sur un thème global et/ou sur le contexte général dans lequel s'est déroulée la crise (ex. l'évaluation du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises), d'autres se sont préoccupé plus particulièrement de l'évaluation de la réponse apportée par une agence (ex l'UNICEF), d'autres encore ont concerné les actions mises en œuvre par un groupe d'ONG (ex CARE, CRS, World Vision, SCF-GB) sans oublier l'évaluation entreprise par le «Disaster Emergency Consortium» de GB. De leur côté, le Gouvernement et le PAM ont conjointement organisé un «Examen Après Action» auquel ont pris part à peu près tous les partenaires concernés. L'évaluation indépendante de la crise commanditée par le BE se concentrera essentiellement sur le rôle joué par le PAM au cours des différentes phases de la crise, tout en tenant compte des résultats des évaluations précédentes.
3. L'évaluation de la réponse du PAM s'entend comme l'évaluation de la réponse mise en œuvre par l'Institution toute entière, dans le contexte spécifique du Niger. Cette évaluation est entre-prise non seulement pour des raisons de reddition de comptes mais plus encore dans le souci de tirer les leçons utiles aussi bien pour le Niger que pour d'autres pays.
4. L'évaluation portera sur deux niveaux; le premier concerne l'amont de la crise, à savoir le processus relatif au suivi des premiers signaux d'alerte, à l'analyse des données recueillies, aux appels lancés et à la formulation du programme d'aide alimentaire; le second couvrira la période en aval, c'est à dire les questions liées à l'exécution proprement dite du programme (l'aide alimentaire fournie par le PAM) et ses effets sur les populations cibles. L'évaluation couvrira donc toute la période allant du mois de novembre 2004, au moment où la première alerte fût donnée et où le PAM commença à préparer son premier programme d'urgence, jusqu'au mois de décembre 2005.
5. L'évaluation sera réalisée conformément aux critères d'évaluation établis de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence, de coordination et d'impact.

##### Évaluation de la première période (en amont)

6. Évaluer le rôle du PAM dans le suivi des premiers signaux d'alerte, l'analyse et l'examen de la situation au fur et à mesure de son évolution et ce en termes de capacité disponible au sein du Bureau Pays (BP), du PAM, d'orientation et d'appui dont il a bénéficié de la part du Bureau Régional (BR) et/ou du siège, de collaboration/consultation avec les autres acteurs, y compris le gouvernement et les autres outils du DNP-GCA. Plus spécifiquement, l'évaluation portera sur les questions suivantes:



- les enquêtes entreprises par le PAM ainsi que celles où le PAM a tenu une place importante comme l'enquête sur la nutrition conduite en collaboration avec l'Institut Helen Keller (janvier/avril 2005), l'analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA- avril/mai 2005), l'étude sur le marché des céréales (Août 2005), les missions annuelles conjointes sur les approvisionnements en produits agricoles, y compris celle entreprise en septembre/octobre 2005;
  - le niveau de consultation et de coordination dans l'exécution de ces études et la présentation des résultats obtenus;
  - la logique et la consistance des analyses effectuées au fur et mesure de l'évolution de la situation, les liens existant entre l'analyse et la prise de décision et ce en particulier à la lumière de la croissance accélérée en juillet/août, de l'estimation des besoins en aide alimentaire du PAM (tel que cela se reflète à travers les révisions successives du budget du programme d'urgence);
  - le rôle du Gouvernement, du PAM (BP, BR, Siège), des NU (UNDP, OCHA, Coordination humanitaire), des Organisations Régionales (CILSS, UEMOA), des ONG des Médias et de la communication dans la médiatisation de la crise et l'impact de celle-ci sur l'évaluation des besoins, les procédures d'appel, la mobilisation de ressources, le changement de stratégie d'intervention pour faire face à la crise et vis et versa.
7. Evaluer le rôle joué par le PAM en tant que chef de fil des partenaires techniques et financiers au sein du DNP-GCA (voir para 12 ci-dessous).

### **Évaluation de la réponse du PAM (en aval)**

8. L'évaluation de la mise en oeuvre de l'opération d'urgence sera effectuée en appliquant les critères d'évaluation mentionnés au para 5 ci-dessus. Etant donné que la majeure partie de l'aide alimentaire a été distribuée aux mois d'août et septembre, une attention particulière sera apportée à cette période en termes de ciblage (conception et réalisation, inclusion et exclusion) et d'effet (impact à court terme). Dans l'analyse et la discussion de ce dernier critère, l'évaluation s'efforcera de mettre l'accent avant tout sur le point de vue des bénéficiaires dont la plupart étaient constitués de familles d'agro-pastoralistes. D'autres questions (par ex les effets inattendus) pourront éventuellement être couvertes.
9. L'évaluation devra également clarifier les aspects nutritionnels de la crise et déterminer les effets nutritionnels que chacune des formes d'aide apportées par le PAM aura entraîné.
10. L'évaluation devra également apprécier dans quelle mesure le Programme Pays du PAM aura pu fournir ou non une assistance pour atténuer la crise, lors du déclenchement de celle-ci.
11. Dans l'analyse de la réponse du PAM, l'évaluation examinera également (comme cela aura été fait à l'occasion de la période en amont), les questions relatives à la capacité et à l'efficacité institutionnelles, y inclus l'assistance fournie par le BR de Dakar et par le siège, sans omettre une appréciation sur les activités de mobilisation des ressources et de sensibilisation ainsi que leurs effets prévus et imprévus.

### **Évaluation de questions communes aux 2 périodes**

12. A l'occasion des précédentes évaluations, un certain nombre de questions relatives à la coordination entre les nombreux partenaires (Gouvernement, Agences des NU, Donateurs bilatéraux, ONGs...), au niveau de participation des acteurs dans les processus de prise de décision et/ou de distribution de l'aide et à la dimension régionale de la crise ont été soulevées. L'évaluation devra donc également:
- a. examiner et clarifier le rôle du PAM en tant que membre du Dispositif National ainsi que le rôle qu'il a joué dans le choix des stratégies mises en oeuvre tout au long de la crise. Ceci en tenant compte d'une part de sa qualité de chef de fil des partenaires techniques et financiers au sein du Dispositif et de la responsabilité spécifique que ceci lui confère et d'autre part de sa qualité d'agence spécialisée des NU pour les questions de sécurité et d'aide alimentaire disposant d'une expérience internationale unique en la matière.
  - b. analyser les processus et les mécanismes mis en place pour assurer une participation, la plus large possible de tous les acteurs impliqués, à un titre ou un autre dans le déroulement de la crise. Ceci en particulier lors de la mise en oeuvre sur le terrain du programme d'urgence EMOP (ciblage, modalités de distribution, contrôle des opérations...)



- c. replacer la crise alimentaire qu'a connu le Niger dans son contexte régional en analysant aussi bien le processus en amont de la crise (suivi et analyse de la conjoncture régionale en termes de production, de l'évolution des marchés et transferts transfrontaliers de produits vivriers dans la région, rôle des institutions régionales dans l'analyse et le suivi de la situation et l'alerte précoce...) que le rôle spécifique joué par le PAM tout au long de la période (achats locaux/régionaux et leur impact éventuel sur les marchés, collaboration et consultation avec les institutions inter-gouvernementales concernées...).

## Équipe

13. Les présents termes de référence serviront de base à la définition des tâches spécifiques qu'aura à remplir chacun des membres de l'équipe d'évaluation.
14. La composition de l'équipe d'évaluation est la suivante:

Younes Bouarfa	Chef de mission
Ellen Barclay	Nutritionniste
Roger Blein	Economiste
Issaka Idrissa Mossi	Analyste/statisticien
Veronique Ancey	Agro-pastoraliste

Anne-Claire Luzot, Évaluatrice au Bureau de l'Evaluation, facilitera le travail de l'équipe.





## ANNEXE 2

### Approche méthodologique

Younes Bouarfa

#### 1. Objet et portée de l'évaluation

L'objectif de cette évaluation commissionnée par le Bureau de l'Evaluation du PAM est de tirer les leçons de la réponse du PAM à la crise alimentaire au Niger en 2005. L'évaluation porte essentiellement sur le rôle joué par le PAM au cours des deux grandes phases de la crise:

- **Amont** de la crise à savoir l'action du PAM depuis la récolte 2004 (lors de l'identification de la crise alimentaire), la formulation de sa réponse dans le cadre du plan national d'urgence et la mise en œuvre de cette réponse jusqu'en juillet 2005;
- **aval** à savoir la réorientation de la réponse du PAM (juillet 2005) vers la distribution généralisée et la prolongation de l'EMOP (Emergency Operation) jusqu'en mars 2006 (l'évaluation s'arrêtant fin 2005).

Cette évaluation intervient après la Revue Après Action<sup>1</sup> et exploite les analyses et conclusions des évaluations, études et enquêtes qui ont précédé<sup>2</sup>, en particulier l'évaluation externe du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA)<sup>3</sup>.

#### 2. Les critères d'évaluation

Les critères d'évaluation utilisés sont ceux définis par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Les lignes directrices du PAM concernant le suivi évaluation ont illustré chacun de ces critères avec une ou plusieurs questions reprises en parallèle.

##### Critères d'évaluation

OCDE – CAD définition <sup>4</sup>	Questions du PAM <sup>5</sup>
<b>Pertinence</b>	
Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.	Les objectifs de l'opération sont-ils consistants avec les besoins des bénéficiaires et avec les politiques du PAM ainsi que celles du Gouvernement?
<b>Efficacité</b>	
Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.	Les objectifs de l'opération ont-ils été atteints? Les réalisations (output) ont-elles conduit aux résultats («outcome») prévus?
<b>Efficience</b>	
Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc) sont converties en résultats de façon économe.	Les aliments et les autres produits ont-ils été disponibles à temps, dans les quantités et qualités adéquates? Les activités ont-elles été mises en œuvre à temps et en respectant le budget prévu? Les réalisations ont-elles été menées de manière économique?

<sup>1</sup> Organisée conjointement par le Gouvernement du Niger et le PAM (novembre 2005).

<sup>2</sup> Notamment l'évaluation en temps réel de la réponse de l'Unicef; l'évaluation Inter Agences de la réponse d'Organisation non gouvernementales (ONG) à la crise ainsi que les études et enquêtes en particulier du PAM (Emergency Food Security Assessment - EFSA, Comprehensive Food Security Vulnerability Assessment - CFSVA, étude marchés).

<sup>3</sup> Réalisée par l'IRAM.

<sup>4</sup> OCDE, CAD, 2002, 'Glossaires des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats.

<sup>5</sup> PAM-OEDE, 'Monitoring and evaluation guidelines', Module 1: What is RBM oriented M&E?'



### 3. Approche suivie

#### Sources d'information

L'approche suivie se base sur les critères d'évaluations tels que définis par le CAD. Pour y répondre, l'évaluation se base sur trois principales sources d'information:

- la **bibliographie** existante déjà très fournie tant en évaluations, qu'en études et analyses de la situation,
- les **entretiens**. Ceux-ci se sont tenus à divers niveaux:
  - PAM (Siège, Bureau Régional, Bureau Pays et Sous Bureaux);
  - Organismes régionaux tels le Comité Inter-Etat de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) et l'Union Economique Ouest Africaine (UEMOA);
  - Niger: Autorités publiques concernées (au niveau national régional et communautaire), donateurs, NU, ONG, société civile, bénéficiaires et autres populations locales.
- Les **observations de terrain**: une enquête qualitative a été organisée dans 4 régions (Tahoua, Tillabéry, Maradi et Zinder) afin de collecter des données qualitatives auprès des populations quant à leur perception de la crise, les interventions du PAM et la situation nutritionnelle. La méthodologie est détaillée dans l'annexe 8 intitulée Synthèse des observations de terrain.

#### Déroulement du processus d'évaluation

Le processus d'évaluation a débuté avec une mission préparatoire au Niger début janvier effectuée par le Chef de mission de l'Évaluation et le Directeur de l'Office d'Évaluation du PAM. L'objectif principal de cette mission était de rencontrer les principales parties prenantes de l'évaluation au Niger afin de recueillir leur point de vue sur les principales questions sur la réponse du PAM, qu'ils voudraient voir figurer dans les TDR avant que ceux ci soient finalisés.

L'équipe d'évaluation était composée de 5 personnes: le chef d'équipe, un économiste, une nutritionniste, une agro-pastoraliste et un analyste statisticien. Un membre du personnel du bureau de l'évaluation a été mis à la disposition de l'équipe en qualité de facilitateur.

Le chef d'équipe et l'économiste de la mission ont eu des entretiens au siège du PAM avec chacun des services qui ont été associés à la mise en œuvre de la réponse du PAM à la crise. Ils se sont ensuite rendus à Dakar pour rencontrer les membres du bureau régional du PAM. Ils ont ensuite eu des entretiens à Ouagadougou avec les institutions régionales qui ont été concernées par la crise, à savoir le CILSS et l'UEMOA, avant de rejoindre le reste de l'équipe à Niamey.

Au Niger, l'équipe s'est initialement concentrée sur la préparation du travail de terrain. Les guides d'entretiens ont été testés dans 2 villages de la zone agro-pastorales avant d'être finalisés (voir annexe 8). L'équipe d'évaluation a ensuite été sub-divisée en 3 groupes chargés de couvrir les régions suivantes (groupe 1: Tillabéry; Groupe 2 Tahoua; Groupe 3 Maradi et Zinder. Les visites de terrain ont duré de 8 à 10 jours en fonction des régions.

De retour à Niamey, la mission a eu un grand nombre d'entretiens avec l'administration nigérienne, y compris le DNP-GCA, les partenaires bi-latéraux et multilatéraux, les agences des NU, des ONG opératrices de la DG, des organisations professionnelles et de la société civile, des organismes de collecte et d'analyse d'information.

La mission de trois semaines au Niger s'est conclue par deux séances de restitution: une pour les responsables du PAM Niamey et une seconde pour l'ensemble des parties prenantes. De retour à Rome, une autre restitution a été organisée au siège (à laquelle ont pris part également (par téléconférence) des membres du BR et du BP), avant la rédaction du rapport provisoire.

#### Rapport d'évaluation

La version provisoire du rapport a été diffusée à l'ensemble des parties prenantes au sein du PAM (Siège, Dakar et Niamey) pour commentaires. Une fois ceux-ci reçus, une demi-journée de réunion de travail, à laquelle ont pris part des représentants des 3 niveaux hiérarchiques (Siège, BR et BP) a été organisée pour un échange de vues sur les conclusions et les recommandations de l'évaluation. Deux nouvelles versions du rapport ont ensuite été préparées, une «longue ou technique» (la présente) et une plus succincte, destinée à être soumise au CA du PAM.



Le rapport long est complété d'une série d'annexes dont celle-ci, approfondissant notamment les points suivants:

- Approche méthodologique
- Caractérisation de la crise pastorale
- Contexte régional de la crise alimentaire au Niger
- Dispositif d'informations, de concertation et d'aide à la décision: état des lieux et analyse du comportement du dispositif lors de la crise alimentaire
- Fonctionnement du Dispositif National de Prévention et le Gestion des crise alimentaires au Niger
- Synthèse des observations sur le terrain
- Mise en oeuvre du programme de pays et de l'EMOP en 2005
- Aspects particuliers de la mise en oeuvre de la réponse du PAM.

### **Contraintes et limites de l'évaluation**

Parmi les principales difficultés rencontrées, il convient de mentionner les limites dans la collecte de données quantitatives pour l'analyse des résultats et des coûts de la réponse. Par ailleurs les limites de la représentativité des observations sur le terrain effectuées par cette évaluation sont compensées en partie par l'exploitation des observations rapportées par les nombreuses évaluations entreprises par d'autres acteurs. Enfin, les délais de réalisation de l'évaluation imposés par la nécessité de soumission au prochain Conseil d'administration du PAM (juin 2006) ont également constitué une contrainte majeure, étant donné la complexité de la crise, le nombre de parties prenantes et la richesse de la documentation disponible.





## ANNEXE 3

### Personnes rencontrées

Nom	Organisation – Unité	Fonction
<b>1. PAM</b>		
<b>Rome – Siège</b>		
Neil Gallagher	FDC	Director
Valérie Sequeira	FDD	Director
Maria Sfarra	FDD	Niger Focal Point
Mailin Fauchon	FDD	Niger Focal Point
Jamie Wickens	ODO	Director
Steven Anderson	ODO	Asst. to Sr. DED Ops & to Assoc. Dir. Ops
Thomas Lecato	ODD	West Africa Liaison Officer
Agnes Dhur	ODAN	Specialiste en methodologie
Jan Delbaere	ODAV	CFSVA Focal Point
Samir Wanmali	ODAV	CFSVA Focal Point
Mark Gordon	ODAV	CFSVA Focal Point
Cedric Charpentier	ODAV	CFSVA Focal Point
Paolo Mattei	ODAP	EW Officer
Claude Dunn	ODAP	Consultant
Carlo Scaramella	ODAP	Chief
Jakob Wernerman	ODAP	Consultant
Terry Toyota	ODMP	Chief
Anne Nardini	ODMP	Niger Focal Point
Nicole Menage	ODTP	Chief
François Buratto	ODTP	Head, Field Procurement
Martin Ohlsen	ODTF	Chief
Kees Tuinenburg	OEDE	Director
<b>Dakar – Bureau Régional</b>		
Margot Van Der Velden		VAM
Jean Pierre Leroy		Responsable des achats
Olivia Hantz		Chargée de programme
Michel Barrett		Mobilisation des ressources
Mustapha Darboe		Directeur Régional
<b>Dakar-Bureau Pays</b>		
Jean-Noel Gentile		Directeur Adjoint BP
<b>Ouagadougou Burkina Faso</b>		
Michau Pascale		Directrice BP p.i.
Romain Bouveau		Responsable des achats
<b>Niger – Bureau Pays et Sous-Bureaux</b>		
Gian Carlo Cirri	Bureau Pays	Directeur BP
Sarah Gordon	BP	Directeur Adjoint
Anna Horner	BP	Nutrition
Koffi Akakpo	BP	VAM
Halima Idi Issa	BP	Logistique
Maman Nafiou Issiaka	S/B PAM <b>Tahoua</b>	HSO
Ismael Alaza	S/B PAM Tahoua	Assistant administratif S/B Tahoua
Fatouma Oumarou	S/B PAM <b>Maradi</b>	Assistante Programme
Bizo Tassaou Mayaki	S/B PAM Maradi	Food Aid Monitor
Ousmane Idrissa	S/B PAM Maradi	Food Aid Monitor
Idi Oumarou	S/B PAM Maradi	Assistante logistique
Arthur Eazakolona	S/B PAM <b>Zinder</b>	HSO



2. Burkina Faso		
Kalifa Traoré	Cellule de gestion du Plan d'Action Céréales – Ministère de l'agriculture	Chef de la Cellule
Soumaïla Sanou	Comité Interprofessionnel des Céréales – CIC/B	Président
Soumabéré Dioma	Comité Interprofessionnel des Céréales – CIC/B	Vice-Président
Musa S. Mbenga	CILSS	Secrétaire Exécutif
Dramane Coulibaly	CILSS	Coordonnateur du programme PRA/SA-LCD-POP
Issa Martin Bikienga	CILSS	Secrétaire Exécutif Adjoint
Amadou Mactor Konaté	CILSS	Expert en sécurité alimentaire - PREGEC
Inoussa Alain Tagnan	SONAGESS	Directeur général p.i.
Bernardin Zoungrana	Statistiques agricoles	Directeur
Félix Essou Dansou	UEMOA	Commissaire chargé du développement rural et de l'environnement
Issoufou Daré	UEMOA	Directeur des ressources animales
M. Sow	UEMOA	Directeur de l'Union douanière
Serigne Mback Sougou	UEMOA	Directeur de Cabinet du Commissaire chargé des politiques fiscales
3. Niger		
Mirdaoudou Aichatou (Mme)	Gouvernement	Ministre des Affaires Etrangères
Ari Malla	Primature	Chef de Cabinet
	Gouvernement	SG Ministère Agriculture
	Gouvernement	SG Ministère Res. Animales
Chaïfou Adamou	Office des Produits Vivriers du Niger	Directeur Général
Elsa Delcombel	CCA, Appui au dispositif de prévention et de gestion des crises	Conseillère Sécurité Alimentaire
Brian Cavanagh	Care International au Niger	Directeur
Amadou Sayo	Care International au Niger	Assistant Directeur
Steven Loyst	Fédération Internationale des Sociétés de la Croix et du Croissant Rouge	Représentant au Niger
Pierre Adou	Helen Keller International	Représentant National
Bakary Seydou	CCA	Coordinateur National
Mrs Anounou	Projet Keita	Responsable
Johanne Sekkenes	MSF France	Chef de Mission
Mr Tahirou	FEWS NET	Représentant
Hamani Harouna	SAP	Coordinateur
Mariama Ousseini	SAP	Responsable de l'unité suivi
Mr Djibo Bagna	Plate Forme Paysanne	Secrétaire général – représentant AREN
Idrissa Bagnou	Plate Forme Paysanne	Coordinateur
Mme Hadjia Hadjara Ahamadou	Plate Forme Paysanne	Vice coordonnateur , présidente du Collège des femmes
Boureïma Amadou	Plate Forme Paysanne	Représentant de Potal (organisation éleveurs)
Yacouba Seiny	Plate forme paysanne	Représentant Fédération de pêcheurs
Nouhou Mohamadou Arzika	Coalition Equité/qualité contre la vie chère	Président
Sidi Abdou	Coalition Equité/qualité contre la vie chère	



Dr Sani Laouali Addoh	SIMA	Coordonnateur
Samaila Assoumana	SIMA	Coordonnateur adjoint
Mahamou Saley	SIM Betail	Responsable
Brahima Sidibé	Centre Régional AGRHYMET/CILSS	Responsable du Programme majeur Information
Marco Garavini	SAP – UE	Assistant technique en appui aux SISA
Bassirou Nouhou	Afrique Verte	Coordonnateur
Adamou Danguioua	Ministère du développement agricole	Directeur des études et de la programmation
<b>Région de Tillabéry</b>		
Abdou Dan Délou	Gouvernorat	Chef de Cabinet du Gouverneur
Mounouni Djibrina	Gouvernorat	Secrétaire Général du Gouverneur
Abdou Issiakou	Gouvernorat	Secrétaire Général Adjoint du Gouverneur et responsable SAP
Saibu Tamoudari	Département	Secrétaire Général du Préfet
Moussa Kodou		Chef du village Yassane Gorou
Saidu Mohammed		Chef du village Daïbéri
Seyni Sufi		Chef du village Mangaisé
Moussa Boubakar		Chef du village Tondikiwindi
Djibo Doudou		Chef du Village de Kakassi
Boubacar Sodje		Village de Toukounous
Brahim Souley		Chef du Village de Tagabati
Mme Zakari Aïssa	Hôpital public de Fillingué	Responsable CRENI
Djibril Ousseini	Hôpital public de district de Tillabéry	Chef du CSI – CRENAM et CRENI
<b>Région de Tahoua</b>		
Dteur Bamba	ONG Concern	Project manager
Sylvie Kokere	Ong Concern	nutritionniste
Ben Tricks	Ong Concern	Coordonnateur
Bello Roy	PDR/Keita	Directeur du projet
Séverine Demas	ACF/Keita	Coord médoco nutr.
Alimatou Brahim	ACF/Keita	Agent collecte données
Amataza Mahamane Rado	Keita	Chef de canton
Cheibou adamou	DR/DA Tahoua	Directeur régional agriculture
Sabit Idrissa Wadine	Appel-ZP tahoua	Chargé de programme
Ahmadou Atchi	Kao	Maire
Moussa Chaoudou	Ikadi	Chef 11ème groupement wodaabé
Roumar Ayaha	Tchintabaraden	Maire
Hassan Nielle	Tchintabaraden	préfet
12 Chefs et cheffes de ménages	Villages	
<b>Région de Zinder</b>		
Tchiroma Maï Boukar	Chef du Canton	Moa
Illia Madé	Chef du Village	Dan Bouda
Tchiroma Maï Boukar	Chef du Canton	Moa
Illia Madé	Chef du Village	Dan Bouda
<b>Région de Maradi</b>		
Abarchi Kokari	Chef du village	Doukounoué
Adamou Tanko	Chef du village	Guidan Mayaki
Illiasou Maïkaka	Chef du village	Kombaki
Mamane Gaya	Chef de Canton	Sarkin Yamma
Oumarou Aboubacar	Chef du village	Sarkin Yamma
Moussa Balla	Représentant du chef de Canton	Guidan Sori
Souley Hankouraou	Chef du village	Guidan Sori
Issa Mamane	Représentant du chef de village	Guidan Gazobi
Tsahirou Rafa	Chef du Village	Gangara



Adamou Abdou	Directeur Régional	Direction Régionale de l'Environnement
Ali Barso	Coordonnateur des Cantines	DREBA
Badamassi Ibrahim	Directeur Régional	Direction de l'Administration Territoriale et du Développement Communautaire
Mme Rabiou Laouré	Coordonnatrice CDSCN	CDSCN
Karimoune Hamani	Chef d'Agence	OPVN Maradi
Gwenola Seroux	Coordonnateur Médical	MSF France Maradi
Adamou Illiassou	Coordonnateur Opérations de Terrain	CARE Maradi
Dr Bickou Issoufou	Directeur Régional	Direction Régionale Ressources Animales
Habou Mahaman	Secrétaire Général (Président pi du Comité Régional SAP)	Région de Maradi
Ousmane Sani	Représentant de la Société Civile	IEB 1 Commune de Maradi
Kanta Moussa	Directeur Adjoint	DRSP/LCE
Mamane Issaka	Adjudant	FNIS Maradi
Issa Moussa	Représentant des partis politiques	Encadreur EN
Issaka Hayatou	Agent World Vision	World Vision Maradi
Mountagha Dia	CTS Officer	World Vision Maradi
Ali Mahamane	Directeur Régional Adjoint	DRDA
Bizo Tassaou Mayaki	Food Aid Monitor	PAM/Bureau Régional de Maradi
Chétima Moustapha	Administrateur Développement Communautaire	UNICEF Maradi
Hassane Mounkaïla	Directeur Régional	DGDSE Maradi
Issa Maïrîga	Commandant de Peloton	Gendarmerie Maradi
Adamou Illiassou	Coordonnateur des Opérations du Terrain	CARE Maradi
Manzo Amadou	Assistant CTS	World Vision Maradi
<b>4. Partenaires</b>		
<b>Dakar</b>		
Gilles Collard	ECHO / UE	Assistant technique régional
<b>Niamey</b>		
Michele Falavigna	PNUD	Représentant
Helena Semedo	FAO	Représentante
Safari Djumapili	OCHA	Chargé des affaires humanitaires
Isselhoum Ould Boukhari	UNICEF	Nutrition
Noël Marie Zagre	UNICEF	Administrateur Programme Nutrition
Mutapha Kadi	Dr Doudou	FNUAP Nutritionniste
Ibrahim Bâ	Bureau de la Coopération Suisse	Chargé de Programme Principal
Olivier Lafaye	Union Européenne	Sécurité alimentaire
Frank Humbert	Coopération Française	Dev. Rural- Sécurité alimentaire
Mr Davison	Amb USA	
Madougou Zakari	Amb USA	
Hubert Boirard	IFAD	Chargé du portefeuille Niger



## ANNEXE 4

### Caractérisation de la crise pastorale

Véronique Ancey

#### Résumé exécutif

L'année 2004-05 s'est caractérisée au Niger par d'importants déficits céréaliers et fourragers causés par une mauvaise répartition des pluies d'hivernage et des attaques d'acridiens en 2004. Les disponibilités régionales se sont montrées insuffisantes, les pays voisins ayant fermé leurs frontières à l'exportation pour contrôler leur propre déficit céréalier et fourrager. Par ailleurs, cette crise est survenue dans un contexte de dégradation structurelle des conditions de vie des ménages ruraux.

Dans les systèmes pastoraux, l'accès stratégique à l'eau et aux pâturages repose pratiquement, quand tout va bien, sur la réciprocité des droits prioritaires. Ce système a relativement bien fonctionné en 2004-05 pour les éleveurs transhumants avec des troupeaux de grande ou moyenne taille.

En revanche la crise d'accessibilité a amplifié les difficultés des populations démunies. Chez les populations pastorales, les mécanismes de gestion des risques en milieu aride suivent une logique différente de celle de l'inscription administrative unique et de l'appropriation privée exclusive. Cette altérité a desservi les populations pastorales (sédentarisées, transhumantes ou nomades) au moment où le DNP-GCA a procédé au ciblage des zones et populations vulnérables, puis élaboré le Plan de distributions.

Les distributions généralisées se sont basées sur des critères d'appréciation de la vulnérabilité à dominante agricole et sur des modes de recensement administratif qui ont en pratique exclu les populations pastorales des listes des bénéficiaires.

#### Introduction

La présente note s'insère dans l'évaluation indépendante de la réponse apportée par le PAM à la crise alimentaire et nutritionnelle de 2004-05 au Niger. Elle présente en particulier les conditions dans lesquelles les pasteurs (y compris les éleveurs nomades) ont vécu (et survécu) à la crise alimentaire et nutritionnelle qui a frappé le Niger en 2004-05. Ce groupe de population a été soumis aux mêmes facteurs structurels de la situation économique, sociale et nutritionnelle que vit le pays depuis des années, ainsi qu'à leur aggravation conjoncturelle depuis l'hivernage 2004. Cette note se base essentiellement sur le résultat des observations et des entretiens lors de la mission de terrain effectuée en février 2006 par l'équipe d'évaluation (en particulier dans la région située entre Tahoua et Agadez) ainsi que sur les constats et les analyses des évaluations antérieures et en particulier celle portant sur le Dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires au Niger effectuée par l'IRAM.

Au Niger, la soudure 2005 s'appelle «meraga» en haoussa (poreux, qui est entièrement traversé). En comparaison avec d'autres mauvaises années, 2005 s'est caractérisée d'abord par une crise d'accessibilité: la hausse précoce et continue des prix des céréales et des aliments de bétail jusqu'à un niveau jamais vu (35 000 FCFA le sac de 100 kg de mil en hivernage<sup>6</sup>; 1 000 FCFA la tia de mil; 1 500 FCFA le fagot de tiges de mil pour les animaux, et localement des tiges vendues à l'unité) pendant que la chute de l'état et des prix du bétail contraignaient des éleveurs, notamment à Tchintabaraden, à vendre des vaches 1500 FCFA à des bouchers itinérants.

La campagne 2004-05 s'annonçait difficile dès les déprédations des criquets sur les récoltes et les pâturages et la mauvaise répartition des pluies de 2004. Mais, au-delà de cet épisode calamiteux, 2005 est marquée au Niger par des stratégies mettant en péril la reproduction des unités socio-économiques; en somme, les facteurs conjoncturels n'ont fait que diffuser et aggraver la situation structurellement critique dans le pays le plus pauvre au monde.

---

<sup>6</sup> Prix max du sac de mil en 2002, plus proche année comparable de «soudure haute»(cf Voituriez, 2006): environ 25 000 F; prix max moyen des 5 dernières campagnes: 17 000 FCFA (SIMA).



## 1. Le contexte de la crise

### 1.1 Quelques facteurs conjoncturels

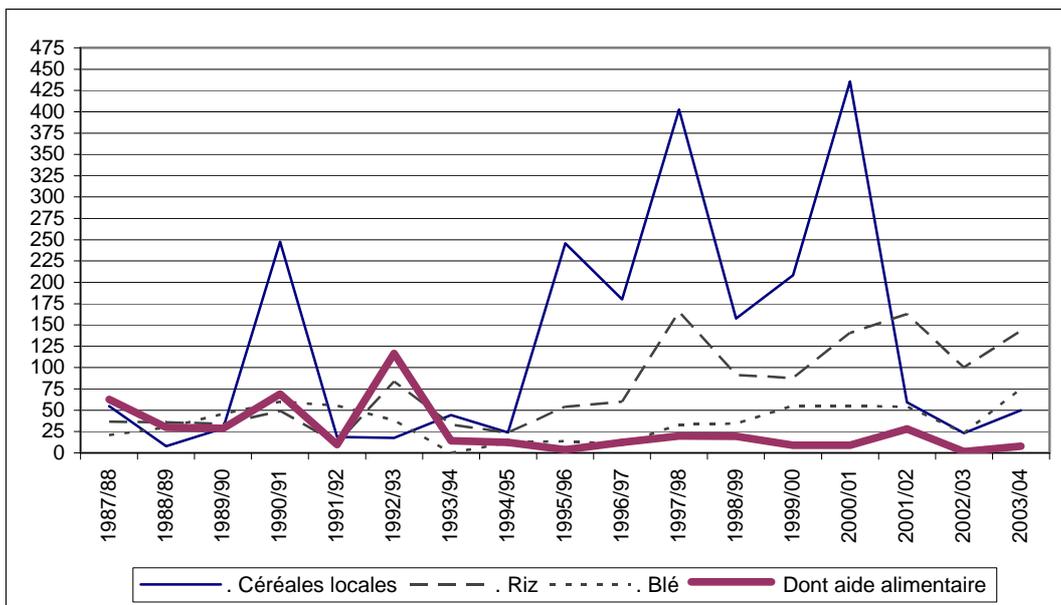
Les résultats officiels de la campagne agricole, publiés le 23 novembre 2004 par un communiqué du Conseil des Ministres, estiment le déficit céréalier à 223 488 tonnes; le déficit fourrager est estimé à 4 642 219 tonnes de matière sèche; ce déficit n'avait jamais été égalé depuis 1984 (Ministère des Ressources Animales, 2004).

Dès novembre 2004 le FEWS NET mentionne notamment la détérioration progressive des économies des ménages dans la majeure partie de la zone agro-pastorale et la hausse substantielle du prix du mil sur les marchés les plus affectés par la sécheresse et les attaques acridiennes (Tahoua, Tillabéry) indications d'un problèmes d'accessibilité (pour plus de détails sur ce point voir annexe 6).

### 1.2 Quelques tendances structurelles

Sur une vingtaine d'années, les données macro-économiques sur les disponibilités (importations, stocks finaux, consommation apparente, aide alimentaire...) montrent bien la dépendance alimentaire régionale.

**Importations (dt aide alimentaire) de céréales au Niger (milliers de tonnes)**



Source: CILSS. Bilans céréaliers

Le Niger est structurellement déficitaire en céréales et le marché intérieur semble essentiellement approvisionné par le marché régional. En réalité, les niveaux d'importation masquent l'aggravation structurelle de la situation économique des familles rurales, en particulier les inégalités d'accès aux ressources (décapitalisation diverses - cheptel, terres, biens personnels, termes de l'échange, location de force de travail au détriment du rendement des champs propres, migrations massives).

Ces indicateurs sont à relativiser par rapport aux tendances lourdes des conditions de vie des ménages identifiées par les enquêtes sur les ménages de CARE<sup>7</sup> et mises en évidence par la mission d'évaluation du DNP-GCA de fin 2005.

<sup>7</sup> En particulier les 'Household Livelihood Survey' de 1997 à 2000



## 2. Manifestations de la crise de 2005 en milieu pastoral

### 2.1 Inégalités croissantes des effets des stratégies en milieu pastoral

L'accès stratégique à l'eau et aux pâturages repose, quand tout va bien, sur la réciprocité des droits prioritaires, par exemple à l'Est du Niger (Thébaud, 2001) entre ayants-droits locaux Fulbé et outsiders Wodaabé et Fulbé. Les ayants-droits n'ont pas besoin de négocier leur accès à l'eau; les autres si, mais on ne limite que leur durée de séjour. Ce mode de régulation ne doit pas être confondu avec l'accès libre aux points d'eau, qui n'est d'ailleurs pas originel mais résulte de l'impossibilité d'appliquer les lois instaurées par l'Etat indépendant, à l'époque de la création des points d'eau modernes. La révocation des droits traditionnels, et l'inapplicabilité des lois officielles, ont ouvert l'accès et provoqué des conflits armés entre groupes d'éleveurs (à l'Est, Toubous et Arabes contre Fulbé ou Wodaabé). Les éleveurs manquent de droits fonciers, même s'ils cultivent depuis longtemps à côté des villages et ce, malgré l'existence du code rural du Niger qui mentionne des droits pastoraux prioritaires sur leurs terroirs d'attache. Dans ce corpus, les droits pastoraux sont conditionnés par l'«usage durable» des ressources, qui pose problème: que signifie un usage durable dans un milieu incertain et en déséquilibre? Qui est habilité à l'évaluer?

En milieu pastoral aride, les pasteurs gèrent le risque dans toutes leurs pratiques quotidiennes et «expérimentent constamment la peur de la menace, de la crise et du désastre toujours possibles» (Bonfiglioli, 1988). En 2004, les transhumances et la vente sélective ont atténué les risques pour les plus grands éleveurs et pour ceux qui ont pu atteindre des pâturages abreuvés, notamment vers l'Ouest et le Mali. Les plus riches ont abreuvé et alimenté leur troupeau au moyen de véhicules; pour les autres, plus petits éleveurs ou moins mobiles, la situation a empiré (entretiens de la mission en zone pastorale au Nord de Tahoua).

Pour survivre en milieu aride, les pasteurs suivent une logique différente de celle de l'inscription administrative unique et de l'appropriation privée exclusive. Cette altérité a desservi les populations pastorales (qu'elles soient sédentarisées, transhumantes ou nomades) au moment où le DNP-GCA a procédé au ciblage des zones et populations vulnérables, puis élaboré le Plan des distributions généralisées.

### 2.2 Quelques circuits économiques

Le contexte régional et le rôle des marchés en particulier dans l'évolution de la crise font l'objet d'une annexe<sup>8</sup>. On signale ici brièvement l'apparition ou l'intensification de circuits d'échange de toutes sortes, comme autant de stratégies de survie, d'ampleur géographique et économique inégales.

Autour de la commune urbaine de Tchintabaraden en zone pastorale, des bouchers nigériens ont installé des campements temporaires et achetaient aux éleveurs démunis leurs bêtes mourantes (parfois à 1 500 FCFA). La viande boucanée sur place était exportée jusqu'au Nigéria.

Plusieurs types de réseaux d'émigration émergent des entretiens:

- Dans le nord de la région agro-pastorale de Tahoua, les circuits de contrebande avec le sud de l'Algérie et de la Lybie se sont intensifiés dès octobre 2004. Les migrants ont bénéficié de réseaux qui leur permettaient d'envoyer rapidement de l'argent aux familles nigériennes. Tchintabaraden n'est plus qu'à deux jours de Tamanrasset par la piste; les villes de Lybie à moins d'une semaine; et les boutiques et marchés de la région sont couramment approvisionnés en produits alimentaires (pâtes ou «maca», sucre...) et de base algériens et lybiens.
- C'est au Nord également que les plus gros éleveurs ont acheté des camionnettes pour transporter des aliments de bétail et l'abreuvement pour leurs troupeaux.
- Dans certains villages des zones agricoles plus méridionales, l'exode vers le sud est structurel et les réseaux relient les villages situés sur les axes de migration aux marchés des pays côtiers (Lomé, Malinville, Abidjan, Lagos...). Des réseaux au Cameroun et au Gabon sont cités dans les entretiens. Les transferts de revenus liés à la migration représentent une partie stratégique des revenus déjà recensée en 1999 (CARE, 1999).

---

<sup>8</sup> Pour plus de détails voir annexe 5 intitulée 'Le contexte régional de la crise alimentaire au Niger en 2005'.



- En 2004, davantage d'hommes ont émigré à partir de tous les villages, sans l'assurance d'intégrer un réseau efficace; dans plusieurs cas, les jeunes partis après les récoltes 2004, ou en début de saison sèche 2005, n'ont pas encore pu aider leurs parents en début 2006.

Malgré la limite de leur représentativité, les entretiens montrent la diversité géographique et ainsi que les niveaux inégaux de rentabilité des réseaux de migration; ils donnent des indications sur le rôle économique croissant de la migration dans la survie des ménages agricoles nigériens. Mais les cas cités pour 2004 révèlent aussi que, tantôt les migrants s'insèrent dans des réseaux rodés et efficaces (au Nord), tantôt ils assument des risques, des distances et une incertitude croissante (en zones agricoles au Sud).

### 2.3 Quelques mécanismes de solidarité

L'an dernier dans l'Azawak, le principe de réciprocité a fonctionné entre les éleveurs locaux, Fulbé et Touaregs, et les familles et troupeaux venus de Diffa, Agadez, etc. Tout était inhabituel: l'époque (les troupeaux du Nigéria sont arrivés à l'époque des semences, ceux de Diffa et d'Agadez dès mars, au lieu de l'hivernage); les itinéraires: le rythme hâtif, le nombre. Face à ces arrivants, les éleveurs locaux ont appliqué le principe de réciprocité: «une autre fois on pourrait être obligé d'aller chez eux; là, c'est le retour de manivelle» comme l'exprime le maire de Tchintabaraden. Comme les pâturages locaux ont vite disparu sous la dent des animaux, les étrangers ont convaincu de nombreux éleveurs autochtones de les accompagner avec leurs troupeaux vers d'autres poches de pâturages de l'Ouest et au-delà vers le Mali. Cette stratégie a été payante. «A leur retour, ils ont même moqué ceux qui avaient refusé de les suivre, et dont les animaux étaient très fatigués» (entretien Tilemses).

Les passages de troupeaux se sont également plutôt bien passés dans les régions agricoles visitées par la mission (Tillabéry, Sud de Tahoua): parfois «à défaut», parce qu'ils ont traversé la zone sans s'arrêter, (alors que des conflits sont mentionnés comme fréquents par les villageois), parfois parce que les villageois ont admis l'urgence de la situation pastorale, en constatant l'amaigrissement des animaux.

Localement (Tillabéry), on a recensé des prêts d'animaux de la part des éleveurs pour permettre aux populations locales d'avoir du lait. Des contrats de fumure traditionnels n'ont pas pu fonctionner en fin d'année 2004, car la récolte et les pâturages étant très déficitaires, les résidus étaient localement inexistantes ou bien les villageois les ont eux-mêmes utilisés pour alimenter leur bétail ou pour les vendre.

### 2.4 Conclusion

En conclusion, la gestion des risques est devenue une gestion de survie, et la décapitalisation des biens de production compromet les conditions de vie, voire l'avenir de nombreuses exploitations enquêtées. Si les grands éleveurs ont relativement bien traversé la crise, la majorité des autres éleveurs ont été confrontés à une crise d'accessibilité. Ceux-là ont été contraints de brader leurs animaux sans pour autant accéder aux céréales.

## 3. Ciblage des distributions gratuites en milieu pastoral

Lors des opérations de distributions généralisées, les populations qualifiées de «flottantes» par les opérateurs désignent celles qui n'ont pas été ciblées, parce qu'elles n'étaient pas sur les listes locales du recensement dont disposaient les opérateurs chargés de la distribution. Ce n'est qu'en octobre 2005, après la fin des distributions généralisées dans les zones figurant dans le plan de distribution, qu'une partie des populations pastorales a bénéficié d'un reliquat de 300-400 tonnes de vivres. Tout s'est passé comme si, même localisées dans des zones ciblées pour les distributions généralisées, les populations pastorales (dites nomades) devenaient invisibles au niveau désagrégé du recensement.

En réalité les populations pastorales ne sont pas totalement «flottantes»: elles sont parfois inscrites administrativement dans une agglomération éloignée, où elles conservent des droits fonciers; mais elles paient une taxe locale dans la commune où elles sont effectivement installées. Dans la plupart des cas elles ne sont pas ou plus «nomades»: certains groupes touaregs et wodaabés sédentarisés de la région de Tahoua, dans l'Azawak, s'adonnent à l'agriculture depuis les années 80 où elles ont perdu leur cheptel. D'autres se déplacent pour la cure salée avec leurs troupeaux et séjournent à proximité de leur terroir d'attache, sauf en année difficile comme en 2004-05. Ces groupes gardent également en saison sèche des animaux appartenant à des villageois de la région sur des pâturages loin des agglomérations. Leur régime de mobilité se caractérise par sa souplesse d'adaptation aux contraintes saisonnières des ressources, et c'est une des stratégies adoptées dès la fin 2004.



Les critiques générales dans le Nord de la région de Tahoua, visitée par la mission, contrastent avec la perception des villages agricoles visités plus au sud, qui n'ont pourtant pas tous été ciblés par les distributions généralisées. Au Nord, les chefs de groupement et élus de l'opposition interprètent politiquement le ciblage de l'aide. A Tchintabaraden, les élus et membres de l'aristocratie locale (Prince des Oullimiden) plaisantent sur le fait que le gouvernement nigérien les croit suffisamment aidés par l'Algérie et se dispense d'intervenir. De fait, ces zones bénéficient de dons bilatéraux publics ou associatifs d'Algérie et de Lybie. De plus, les réseaux de commerce transfrontaliers ont bien fonctionné pendant la crise. Mais ces interactions ne sont pas tellement gérées par le gouvernement qui risque de se couper d'une partie d'une population.

Les régions agropastorales figuraient parmi les zones les plus vulnérables (bulletin du SAP 10.11.2004). A la différence des limites des zones de distribution, parfois entre deux villages voisins, qui s'expliquent par les critères de ciblage du DNP-GCA dans les zones agricoles (ampleur du déficit, cultures de contre saison...), l'absence de zones et des populations pastorales du Plan de distribution constitue une carence de l'opération d'aide. Elle a été d'ailleurs reconnue implicitement par la décision validée en CRC de distribuer le reliquat (300 à 400 tonnes) en zone pastorale, dans une opération «assistance nomades» en octobre 2005.

D'autres faiblesses au niveau du ciblage ont été observées. A Ibecetane par exemple (Région Tahoua, département Abalak) les nomades absents le jour de la distribution n'ont pas eu d'aide, bien que d'après le chef de groupement (Attawari, 8ème groupe), les «nomades» aient des cartes de famille. Dans sa tribu, personne n'a reçu d'aide. Les villageois de l'agglomération ont par ailleurs été ciblés et la distribution a couvert les besoins pendant 1,5 à 3 mois selon l'usage qu'en ont fait les familles récipiendaires (d'après l'adjoint du directeur du ranch d'Ibecetane). Dans d'autres communes (Kao) et villages (Tilemses), le recensement de l'ONG partenaire (CARE) s'est limité au nombre indiqué par la CCA, excluant aussi bien des villageois sédentaires installés en périphérie du village (prétendus inscrits) que les familles pastorales locales, payant une taxe municipale mais relevant administrativement d'un chef de groupement éloigné.

Or, il ressort des entretiens, que dans la région d'Abalak les premiers signaux alarmants datent d'août 2004: «en partant en cure salée, ils croisaient les gens d'Arlit et Agadez qui partaient vers le Sud: ils ont compris que l'année ne serait pas bonne» (Chef 11ème groupement, Ikadi); en mars 2005, les premières transhumances inhabituelles de l'Est, (Tanout, Arlit, Agadez, Diffa) corroboraient le déficit fourrager des régions de Diffa et Agadez. Les mouvements de population et la dégradation des termes de l'échange sont signalés dès décembre 2004 (cf bulletin du FEWS NET, décembre 2004). Or ces éléments d'information se sont perdus dans une masse d'indicateurs et ont été supplantés par les indicateurs quantitatifs habituels tels que les déficits fourrager et céréalier.

## **4. Leçons de la crise**

### **4.1 Indicateurs de suivi et d'alerte**

Les modèles conceptuels de vulnérabilité inspirés de Sen (1981) insistent sur le poids explicatif de l'inégalité entre les ménages pastoraux à mobiliser des ressources suivant trois sortes de facteurs («entitlements»): 1) la gestion des stocks (troupeaux, main d'œuvre, patrimoine foncier, épargne...), 2) les stratégies de mobilisation (transhumance, diversification des activités, changement de régime alimentaire, exode...) et 3) les recours à l'aide en général (entraide, appui, endettement, aide extérieure...). Partant de ces stratégies, Sommer (1998) propose quelques indicateurs de suivi: indicateurs de marché (prix des céréales, du bétail, ampleur et structure de l'offre); revenus/pouvoir d'achat; droits sur les ressources (eau, parcours); changements des stratégies: (gestion du troupeau, types de travaux, migrations...); insuffisants en eux-mêmes, les indicateurs de ces types sont complémentaires des indicateurs biophysiques de disponibilité (fourrage, biomasse, production céréalière...).

L'observation des pratiques pastorales dégage des signes d'alerte correspondant à des indicateurs standards: mouvements inhabituels des troupeaux perçus localement = déficit fourrager, mauvaise récolte = bilan céréalier. Mais d'autres signaux (endettement) ne sont pas reliés à une analyse ou à des interventions; d'autres enfin (termes de l'échange, ou seuil de viabilité économique d'une exploitation) ne sont pas analysés en termes de seuil.

### **4.2 Ciblage vers les populations pastorales**

Il n'existe pas de stratégie d'analyse, ni de mécanisme de ciblage et de calibrage des mesures d'atténuation adapté au milieu pastoral. Plus grave, quand certains indicateurs d'alerte qualitatifs ou quantitatifs de situation sont apparus (FEWS NET, décembre 04), ils n'ont pas été repris, ni suivis, dans la première phase de la stratégie du DNP-GCA.



## 5. Conclusion

En 2004, les données macro-économiques ne montraient qu'une dépendance assez habituelle par rapport au marché extérieur; par la suite, la conjoncture (mauvaise saison agricole, et invasion acridienne) a focalisé les débats sur les indicateurs de disponibilités fourragère et céréalière. Pourtant les indicateurs d'une crise d'accessibilité sont mis en évidence dès fin 2004, (hausse rapide et anormale des prix des céréales, mouvements massifs de troupeaux, endettement des ménages, taux de change inhabituels). Ils restent cependant isolés dans des analyses contradictoires et non intégrées de la gravité de la situation.

Les stratégies des ménages vulnérables ont atteint le stade de la gestion de survie, suite à l'aggravation tendancielle des dernières années, au cours desquelles les bonnes récoltes n'ont permis qu'un répit dans la dégradation, mais pas la reconstitution des moyens de vivre (force de travail, rachat des terres et du cheptel). Les éleveurs restés capables de transhumer ont pu atteindre des poches de pâturages abreuvés mais les éleveurs plus démunis (en troupeaux, main d'œuvre, savoir faire) n'ont pu alimenter ni conserver leur cheptel, face à la pénurie de ressources et à la flambée des prix des céréales.

### Suggestions

#### **Pour améliorer le diagnostic en milieu pastoral:**

- Réexaminer (compléter) et prendre mieux en compte les indicateurs de vulnérabilité pastorale.
- Approfondir l'analyse et prendre acte de la diversité des systèmes de survie des familles pastorales;

#### **Pour améliorer l'efficacité des réponses en cas de crise pastorale:**

- Tenir mieux compte des situations des populations d'éleveurs vis-à-vis de l'administration lorsqu'il s'agit d'organiser les interventions en leur faveur, surtout en ce qui concerne le ciblage.



## ANNEXE 5

### Le contexte régional de la crise alimentaire au Niger

Roger Blein

#### Résumé exécutif

L'économie du Niger a la particularité - plus encore que les autres économies de l'espace sahélien - d'être très fortement intégrée dans l'espace régional. Ses politiques économiques et commerciales ont jusqu'alors été harmonisées dans le cadre de l'espace UEMOA réunissant les pays de la zone franc, alors que son commerce est principalement polarisé par le Nigeria, le géant économique voisin du Niger. Celui-ci absorbe l'essentiel des exportations de produits agricoles et d'élevage du Niger.

Ces exportations agricoles (Bétail, cuirs et peaux, souchet, oignons, niébé) constituent l'essentiel des débouchés des productions de rente du Niger, bénéficiant aux ménages agricoles (revenus de diversification).

Le commerce transfrontalier de réexportation de produits du marché mondial fortement taxés à l'entrée du Nigeria est une autre activité commerciale très importante pour le Niger, tant au niveau des grands opérateurs d'imports-exports, qu'au niveau des multiples petits détaillants qui opèrent sur les 1 000 km de frontières avec les États du Nord du Nigeria et enfin au niveau des recettes publiques (taxe de réexportation). Ces ré-exportations portent sur une valeur équivalente aux exportations officielles du Niger, toutes destinations confondues.

De ce fait, les disparités de politiques et les fragmentations de l'espace régional (au plan monétaire, au plan linguistique, au plan des politiques économiques et commerciales, etc) constituent paradoxalement une des opportunités sur laquelle s'appuie l'économie du Niger. Les efforts réalisés sur le terrain de l'intégration régionale et de l'harmonisation des politiques induisent à court terme des coûts d'ajustement importants (diminution des opportunités du commerce clandestin, mise en place de la fiscalité intérieure de substitution à la fiscalité de porte – TVA) tant pour l'économie nationale que pour les ménages.

Face à la forte variabilité des productions alimentaires – principalement céréalières – très dépendantes de la configuration de l'hivernage (hauteur et régularité des précipitations dans l'espace et dans le temps), les pays voisins jouent un rôle de tampon essentiel à la réalisation de la sécurité alimentaire des populations nigériennes: céréales sèches issues des autres pays sahéliens et du Nigeria, maïs importé du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Ghana.

Face à la précarisation des économies alimentaires traditionnelles et à la fragilisation des systèmes de vie des ménages, les populations nigériennes recourent de façon croissante aux marchés pour assurer leur sécurité alimentaire. Or, la formation des revenus des ménages d'une part, les conditions d'approvisionnement en produits alimentaires d'autre part sont très dépendantes du fonctionnement du marché régional du travail et des marchandises agricoles et alimentaires.

La bande côtière constitue désormais un pôle de croissance économique extrêmement dynamique et les populations y disposent de revenus plus importants que dans le Niger enclavé. Par conséquent, on assiste à une modification structurelle du marché céréalière avec une forte attraction des céréales vers la Côte pour satisfaire les besoins des consommateurs plus nombreux et disposant d'un meilleur pouvoir d'achat. Cette évolution induit une croissance de la demande (forte transformation des produits céréalières pour l'alimentation animale) et une augmentation significative des prix.

Dans ces conditions, les approches classiques de la sécurité alimentaire encore fortement marquées par les approches fondées sur les disponibilités céréalières nationales apparaissent obsolètes. Si l'espace sahélien peut constituer un espace de solidarité et de coopération technique dans le domaine de la sécurité alimentaire, les approches doivent désormais accorder beaucoup plus de place aux dynamiques d'intégration entre pays sahéliens et pays côtiers, à l'évolution des revenus et des opportunités des ménages dans l'espace régional et à l'anticipation des évolutions de prix. Ces éléments déterminent l'accessibilité des produits alimentaires pour les ménages sahéliens et sont donc essentiels dans des économies domestiques de plus en plus monétarisées et de moins en moins autarciques.



Optant pour un approvisionnement d'origine régionale, notamment au Nigeria, le PAM (mais aussi le Dispositif) ont pris le risque d'accentuer la tendance haussière des prix. Alors qu'ils comptaient gagner du temps en s'approvisionnant sur les marchés des pays voisins, ils en ont au contraire beaucoup perdu. L'approvisionnement n'a pu être correctement réalisé avant le passage début juillet à un approvisionnement international à partir du port de Lomé.

Le problème de la disponibilité de vivres et la mauvaise estimation des capacités d'approvisionnement sur les marchés régionaux constitue finalement la principale cause de l'échec de la mise en oeuvre la stratégie d'atténuation de la crise ainsi que celui de l'EMOP.

La dimension régionale n'intervient pas seulement comme facteur initial explicatif du déclenchement de la crise. Elle est aussi un des éléments qui, mal appréhendé, va contrecarrer la réussite de la stratégie d'atténuation (la difficulté d'approvisionnement ne permettra pas de réaliser le plan d'urgence du dispositif à la hauteur prévue y compris l'EMOP initiale) et conduire au développement de la crise humanitaire qui obligera alors à passer à l'instrument des distributions gratuites.

## **1. Une sécurité alimentaire fortement dépendante de la sous-région**

La sécurité alimentaire du Niger ne peut être abordée correctement en faisant abstraction du contexte régional dans lequel s'insère l'économie nationale. Comme le Bénin, le Niger fait partie intégrante d'un espace économique essentiellement polarisé par le Nigeria, souvent appelé le «sous-espace Est». Avec plus de 130 millions d'habitants, le Nigeria représente à lui seul la moitié de la population de l'Afrique de l'Ouest et plus de la moitié du produit brut régional et du commerce. De ce fait, il joue un rôle déterminant pour les populations et l'économie nationale de ses voisins, et en particulier du Niger. Il n'est cependant pas le seul pays à exercer une influence décisive sur l'économie du Niger. Les autres pays côtiers que sont la Côte d'Ivoire et le Ghana, et dans une moindre mesure le Bénin et le Togo, jouent aussi un rôle important en particulier parce qu'il constituent des débouchés pour certaines productions agricoles nigériennes.

Mais le Niger est un pays au carrefour de multiples dynamiques régionales. Membre de l'UEMOA, son économie est pourtant plutôt polarisée par le Nigeria. Il est par conséquent très impliqué dans la dynamique d'intégration au sein de la CEDEAO. Mais il est aussi frontalier du Tchad à l'Est – lui aussi francophone et appartenant à l'espace d'intégration de l'Afrique centrale, la CEMAC - et de la Libye et de l'Algérie, même si les zones frontalières avec ces deux derniers pays sont peu peuplées.

Les interactions entre l'économie du Niger et celles des autres pays d'Afrique de l'Ouest sont multiples. Seuls seront abordés dans cette annexe, les facteurs qui influencent de façon décisive l'évolution des conditions de la sécurité alimentaire des ménages.

### **1.1 Le rôle de l'économie régionale dans les revenus et les systèmes de vie des populations nigériennes**

L'économie régionale entre pour une part très significative dans la constitution du revenu des ménages nigériens et dans leurs stratégies de vie et de survie, en cas de crise alimentaire grave. C'est avant tout le Nigeria, qui partage avec le Niger plus de 1 000 km de frontières au cœur de la bande agropastorale, qui joue un rôle tampon majeur pour les populations nigériennes. L'ethnie Haoussa qui peuple les deux pays de part et d'autre de la frontière structure largement les multiples échanges et interdépendances qui se nouent par delà des frontières bien perméables. Mais au delà de ce facteur historique, les deux économies s'entremêlent à la faveur de multiples facteurs qui illustrent simultanément les complémentarités mais aussi les multiples fragmentations: fragmentation de l'espace commercial avec des politiques aux frontières non encore harmonisées, fragmentation monétaire, etc. Cette note ne prétend pas faire le tour de la question mais seulement illustrer, au travers de quelques exemples significatifs, l'influence du géant économique qu'est le Nigeria sur les économies domestiques des ménages nigériens, avec en filigrane ses conséquences sur la sécurité alimentaire.

#### **La transhumance transfrontalière des troupeaux ou la gestion des complémentarités des zones écologiques**

L'élevage constitue une des ressources majeures de l'économie nigérienne. On estime que l'élevage représente 9,8% du produit intérieur brut et 21,3% des exportations.



L'élevage extensif, mis en œuvre en zone pastorale, a pour particularité majeure de valoriser des ressources naturelles dans des zones bénéficiant d'une très faible pluviométrie et donc inapte à l'agriculture pluviale. De ce fait, cet élevage extensif est très compétitif sur les marchés sous-régionaux. La viande y est appréciée pour sa qualité exceptionnelle. L'aridification progressive et la croissance démographique provoquent une extension de l'élevage au Sud, alors même que la réduction des terres disponibles conduisent les agriculteurs à mettre en culture des zones de parcours ou des terres marginales jusqu'alors plutôt réservées aux animaux. La crise de l'élevage pastoral a conduit à mieux intégrer agriculture et élevage au sein de systèmes agro-pastoraux qui tentent de trouver un nouvel équilibre au plan de la fertilité des terres. La mobilité des animaux reste cependant le principal mode d'ajustement entre les besoins alimentaires des troupeaux et les ressources. La transhumance transfrontalières est un dans ce contexte un facteur décisif de la survie des systèmes pastoraux. Au cours de la crise 2004-05, crise qui était marquée par un déficit fourrager estimé au Niger à plus de 4 millions de tonnes de fourrage (soit environ 35% des besoins du cheptel nigérien), il semble que ce sont les éleveurs qui ont choisi de quitter précocement les zones pastorales pour descendre vers le sud et franchir la frontière nigériane qui sont le mieux parvenus à passer le cap en limitant les pertes: pertes d'animaux, ventes à vil prix d'animaux en mauvais état notamment. L'état des pâturages et la disponibilité des résidus de récolte (ouverture des champs de culture) dans le nord du Nigeria et dans le sud du Niger sont des variables conjoncturelles mais aussi structurelles (réduction progressive des jachères pâturées par exemple) qui pèsent sur les conditions de vie des ménages des pasteurs nigériens, ainsi que sur la fréquence et la gravité des conflits entre communautés.

Fréquemment, les femmes et les enfants restent au sein du terroir d'attache et développent l'agriculture en hivernage, de façon à compléter l'alimentation et les revenus des ménages.

### **L'interpénétration des économies transfrontalières: entre contournement des politiques et dynamiques commerciales**

La zone frontalière entre le Niger et le Nigeria est aussi une zone de très forte densité de population. Dans la zone de Maradi, on atteint même une des densités les plus élevées de l'ensemble de l'Afrique: de l'ordre de 150 habitants par km<sup>2</sup><sup>9</sup> (voir carte en appendice 2). Zone considérée comme le grenier du Niger, la région de Maradi semble désormais confrontée à une crise aiguë de ses systèmes agraires, inhérente à la réduction des surfaces disponibles (croissance démographique) par habitant, sans qu'une transformation et une intensification significative des systèmes de production n'interviennent et permettent d'améliorer sensiblement la productivité par actif agricole. Aussi, une part significative des ménages ruraux ne parvient même plus à produire suffisamment de céréales pour couvrir les besoins familiaux du fait d'une réduction des surfaces cultivées par habitant et d'une crise concomitante de la fertilité des terres. Dans ce contexte, les familles diversifient leurs ressources, en particulier en s'appuyant sur les opportunités offertes par la dynamique économique du Nigeria voisin. La présence de part et d'autre de la frontière d'une population essentiellement composée de l'ethnie Haoussa facilite amplement la circulation des hommes et des marchandises. La dynamique économique et commerciale repose en réalité sur deux phénomènes:

- le développement par les ménages nigériens d'activités complémentaires des activités agricoles et destinées aux marchés nigériens: produits de l'artisanat, transformation de produits agroalimentaires, développement du petit commerce. Les statistiques officielles prennent peu et mal en compte les échanges transfrontaliers qui sont pourtant considérés comme déterminants dans la formation des revenus, par la plupart des observateurs;
- le commerce de «contrebande» dont les pays frontaliers du Nigeria se sont fait une spécialité. Ce commerce s'appuie sur le contournement par les importateurs nigériens de la protection à l'importation officielle des produits en provenance du marché international. C'est ainsi que le Niger importe pour une valeur d'environ 110 milliards de FCFA de marchandises achetées sur le marché international et destinées à la réexportation vers le Nigeria<sup>10</sup>. Ces produits sont principalement constituées de produits fortement taxés voire interdits d'importation au Nigeria: les textiles, les cigarettes, les véhicules et le riz. L'État nigérien prélève une taxe de réexportation (officielle) qui rapporte bon an, mal an de l'ordre de 13 milliards de FCFA au trésor public. Souvent la réexportation vers le Nigeria s'appuie sur un réseau constitué de multiples petits revendeurs agissant tout au long de la frontière et déjouant les contrôles des services des douanes et de la police des frontières. Ce commerce habituellement très dynamique permet de compléter les revenus de très nombreux ménages dont les membres habitent de part et d'autre de la frontière.

<sup>9</sup> Atlas de l'Afrique de l'Ouest; CEDEAO-OCDE; 2005.

<sup>10</sup> Blein R. et al.; Étude d'impact des accords de partenariat économique (APE) sur l'économie du Niger; Ministère du commerce, de l'industrie, de l'artisanat et de la promotion du secteur privé; IRAM; décembre 2004.



Lors de la crise 2004-05, le Nigeria était confronté à des productions agricoles médiocres dans les États du Nord, frontaliers avec le Niger. Cette crise aurait, selon les enquêtes réalisées dans le cadre de l'évaluation du DNP-GCA, affecté l'activité économique dans les zones frontalières du Niger, réduisant les opportunités pour les unités familiales du Niger. Par ailleurs, le Nigeria a durci sa politique répressive à l'égard du commerce de réexportation, notamment sur le riz. Vraisemblablement, la crise des systèmes de production agricole dans la bande agricole frontalière s'est doublée d'une crise des revenus de diversification au niveau des ménages.

### **L'exode comme variable d'ajustement d'une large proportion de ménages**

La migration constitue une des principales stratégies permettant aux ménages de compléter les revenus agropastoraux, en vendant la force de travail d'une partie de la famille. Habituellement, les migrations saisonnières interviennent en saison sèche et vont concerner les jeunes hommes adultes. Cette migration est régulière (on estime qu'elle concerne 80% des ménages) et généralement très organisée: destinations, réseaux, circuits financiers, etc. Le Nigeria est une des principales destinations des migrants saisonniers, mais il faut compter aussi avec la Côte d'Ivoire, le Togo, le Bénin et les pays arabes, notamment la Libye. Le développement de la téléphonie mobile permet désormais d'optimiser le «rendement des migrations», en maintenant un lien direct et quasi-quotidien entre le migrant et sa famille.

Les revenus issus des migrations sont variables mais peuvent constituer une source majeure de ressources pour les familles. Pendant la phase de migration, les partants ne consomment pas les réserves alimentaires de la famille et ces dernières sont dès lors économisées pour mieux franchir la soudure, en période d'hivernage où les besoins alimentaires sont importants. En année de crise, la migration est une des principales stratégies qui va permettre de s'ajuster: accroissement du nombre de personnes qui quittent l'unité familiale, départ plus précoce et retour plus tardif. Au cours de la crise 2004-05, on a assisté à un exode en hivernage. Dans une majorité de familles, les départs sont intervenus semble-t-il après le deuxième sarclage, mais il semble aussi que de nombreux migrants ont dû quitter le village dès le premier sarclage. Cette stratégie met évidemment en péril une partie de la production pluviale, dans la mesure où ne restera pas toujours la main d'œuvre suffisante pour assurer l'entretien de l'intégralité des champs jusqu'à la récolte. Les enquêtes réalisées dans le cadre de l'évaluation ont montré qu'une part significative de ceux qui ont quitté le village en 2004-05 ne sont pas encore revenus, convaincus qu'ils sont, que la prochaine soudure s'annonce à nouveau délicate.

Considérée comme une stratégie de vie, dans la mesure où elle participe des stratégies normales et habituelles des ménages pour diversifier et sécuriser les ressources du ménage et réduire ainsi la vulnérabilité, la migration peut évoluer vers une stratégie de survie lorsque les conditions deviennent plus difficiles et l'exigent. Dans ce cas, si elle peut constituer un élément de réponse à la crise à court terme, elle peut s'avérer contre-productive à moyen terme, notamment par l'abandon des champs qu'elle entraîne, au cours de l'hivernage.

A l'extrême enfin, lorsque toutes les stratégies de survie du ménage sont épuisées (vente des biens personnels, vente des biens de production – y compris la terre, etc), l'ensemble de la famille peut être conduite à migrer avant les périodes de récolte. Un exode significatif de familles entières avant la fin de l'hivernage est un indicateur d'une crise majeure.



**Encadré 1: Les revenus issues des migrations: le cas de la région de Zinder (a)**

Les revenus tirés de ces migrations peuvent avoir une influence déterminante sur la trajectoire d'évolution de ces exploitations en leur offrant la possibilité d'exercer des activités commerciales ou d'acheter des terres et des animaux.

Dans ces exploitations familiales, les actifs masculins sont partis massivement à la fin de l'hivernage 2004 vers les pays voisins (Nigeria, Libye, Côte d'Ivoire...). Les transferts faits par les migrants (envois de numéraire et/ou de céréales) ont permis d'amoinrir l'ampleur de la crise alimentaire. Dans la localité de Kazoé (département de Gouré), les transferts financiers effectués par chaque migrant sont évalués à environ 20 000 FCFA par mois pendant une période de 4 à 6 mois. A ces montants, s'ajoute une épargne de 75 000 à 100 000 FCFA que le migrant apporte à son retour. Ces revenus extérieurs ont revêtu une importance très grande lors de la crise alimentaire dans la mesure où l'enquête a permis de recenser en moyenne deux migrants au sein des familles, notamment celles appartenant à la catégorie des exploitations vulnérables.

(a) Extrait de l'évaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger – Enquêtes conduites par Oussouby Touré – IRAM/CCA).

## 1.2 Le rôle habituel des marchés régionaux dans la satisfaction de la demande nigérienne

La régionalisation des marchés des produits agricoles n'est pas une nouveauté. De multiples travaux<sup>11</sup> conduits depuis maintenant près de 20 ans ont montré le dynamisme des réseaux commerçants et le rôle qu'ils jouent dans l'intégration des marchés nationaux à l'échelle de l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. Cette dynamique est amplifiée par la complémentarité des bassins de production entre les pays sahéliens, dont le Niger, et les pays côtiers.

### Les échanges céréaliers avec le Nigeria: un rôle déterminant lors de la soudure

Les commerçants haoussa procèdent à d'importants achats de céréales au Niger dès la récolte. Pour les producteurs, la commercialisation des céréales répond à une triple contrainte: (i) le besoin de liquidités pour faire face aux dépenses du ménage après une phase de soudure symbole de multiples privations; (ii) le remboursement des emprunts en nature effectués auprès des commerçants; et (iii) le besoin de liquidités pour rembourser les dettes contractées par ailleurs.

De nombreux ménages sont ainsi conduits à procéder à une «sur-commercialisation» des céréales, c'est à dire qu'ils vendent une partie des céréales dont ils auront besoin à la soudure. Ces céréales sont généralement stockées au Nigeria qui dispose, notamment avec le marché de Dawanu, d'une capacité impressionnante d'entreposage: 50 000 magasins d'une capacité variant de 10 à 300 tonnes<sup>12</sup>. Habituellement, les flux céréaliers s'inversent en période de soudure au Niger et les ménages peuvent acheter des céréales en provenance du Nigeria.

Deux phénomènes se sont cumulés au cours de la soudure 2005 et ont amplifié la crise alimentaire pour ces ménages. Le premier phénomène est inhérent à la situation céréalière au Nigeria. Il semblerait que les productions aient été moins bonnes que les années précédentes<sup>13</sup>. Bien que les différentes sources d'information ne semblent pas converger sur l'estimation des niveaux de production, l'analyse des images satellitaires en fin d'hivernage montre une densité de biomasse nettement en recul par rapport aux années de référence. Il semble que la production per capita ait en tout état de cause régressé, alors que les besoins céréaliers s'accroissaient, en particulier du fait du renchérissement du coût des importations (protection accrue sur le blé et le riz)<sup>14</sup> et d'un fort dynamisme du secteur agro-alimentaire (transformation des céréales en aliments du bétail, volailles essentiellement). Les flux céréaliers entre Nigeria et Niger à la soudure n'ont pas été à la hauteur des besoins et ce phénomène est considéré comme nouveau. Bien que les marchés ne semblent jamais avoir connu de réelles ruptures d'approvisionnement, il apparaît que la faible disponibilité des céréales sur ces marchés ait pesé sur la tendance haussière des prix. Le deuxième

<sup>11</sup> En particulier les travaux conduits sous l'égide du CILSS et du Club du Sahel.

<sup>12</sup> Rapport de mission de l'évaluation rapide de l'état des cultures et de la situation alimentaire au nord du Nigeria du 23/08 au 03/09/05, FEWS NET-CILSS.

<sup>13</sup> Le bulletin mensuel sur la sécurité alimentaire du mois de novembre 2004 de FEWS NET relève «la médiocrité de la production au nord Nigeria», en particulier pour ce qui concerne le mil.

<sup>14</sup> Examen des politiques commerciales; Rapport du Nigeria; WT/TPR/G/147; Avril 2005; OMC.



phénomène a trait précisément à l'évolution des prix et son impact sur les flux de céréales du Niger vers le Nigeria. Le niveau plus élevé des prix au Nigeria (mais aussi au Bénin) que ceux pratiqués sur les marchés de consommation au Niger ont eu raison des flux de céréales provenant de ces pays pour alimenter le Niger.

### **Les importations de maïs du Ghana, du Bénin et de la Côte d'Ivoire**

Les pays côtiers du Golfe de Guinée comprennent d'importantes populations originaires des zones sahéliennes. Ces populations ont pour partie conservé leurs habitudes de consommation des céréales sèches telles que le mil et le sorgho. Par conséquent des flux importants de ces deux céréales sont constatés (à défaut d'être correctement quantifiés) en provenance des pays sahéliens (Mali, Burkina Faso et dans une moindre mesure Niger) et à destination des pays côtiers. Des pouvoirs d'achat plus élevés chez ces derniers (urbanisation plus marquée, revenus plus élevés) expliqueraient en partie aussi la forte attraction des céréales sur les marchés côtiers, y compris lorsque les niveaux de production sont médiocres dans les pays sahéliens.

A l'inverse, on constate des flux de maïs de la Côte vers le Sahel, et en particulier vers le Niger. Le Bénin est un fournisseur traditionnel du Niger et s'y ajoute depuis le début des années 90 le Ghana et la Côte d'Ivoire. Les premières récoltes dans les pays côtiers interviennent en pleine soudure sahélienne. Aussi, la baisse des prix inhérente au début des récoltes dans les pays côtiers, correspond au pic de soudure des prix dans les pays sahéliens. Ce différentiel nourrit un flux naturel de céréales et contribue à assurer la sécurité alimentaire dans le Sahel. Ces importations jouent pour le Niger un rôle tampon très important, aux côtés des importations de céréales sèches et aux côtés des importations de céréales du marché mondial: le riz et le blé.

### **Les importations de mil et sorgho des pays sahéliens**

Les échanges céréaliers entre pays sahéliens restent aussi très mal appréhendés. Les systèmes d'information sur les marchés saisissent l'évolution des prix mais ne renseignent pas encore sur les flux entre les pays (voir annexe 6 relative aux systèmes d'information). Ces flux sont composés essentiellement de mil et sorgho entre les trois grands pays Burkina Faso, Mali et Niger. Du maïs provenant de l'ouest et du sud-ouest du Burkina est aussi régulièrement importé au Niger. Ces flux sont fondés sur la proximité des marchés transfrontaliers et des bassins de production/consommation. D'ampleur variable d'une année à l'autre, ces échanges existent que le pays soit dans une situation excédentaire ou déficitaire, dans la mesure où on assiste à une véritable régionalisation des marchés.

### **1.3 Le rôle des marchés régionaux dans la dynamique d'exportation des produits vivriers du Niger**

Les exportations du Niger reposent sur deux grands piliers: l'uranium qui assure 61% des exportations (pour une valeur globale de l'ordre de 62 milliards de FCFA (intégralement exporté au loin, principalement vers l'Union européenne) et les produits agricoles et d'élevage pour 37% (47,6 milliards de FCFA)<sup>15</sup>. Ceux-ci sont composés principalement de bétail et produits animaux (cuirs et peaux) ainsi que de l'oignon, le niébé, le souchet. A eux seuls les produits d'élevage assurent les deux tiers des exportations de produits agroalimentaires. Les produits agroalimentaires sont quasi exclusivement destinés au marché régional et le Nigeria occupe une place de choix dans la destination de ces exportations. Le Nigeria représente 37% de l'ensemble des exportations du Niger mais 87% des exportations du Niger vers l'Afrique. C'est le pays francophone de la zone UEMOA qui commerce le plus (avec le Bénin) hors de la zone CFA. Les exportations du Niger à destination des pays de la zone UEMOA ne représentent que 3% de l'ensemble des exports. Il s'agit principalement de l'oignon destiné aux marchés ivoiriens et togolais.

La situation économique, les politiques commerciales, les incitations au développement agricole mises en œuvre au niveau du gouvernement fédéral du Nigeria ont par conséquent une influence très forte sur l'agriculture de rente du Niger dans la mesure où le Nigeria constitue le débouché quasi exclusif des produits nigériens. Par conséquent, le suivi des productions de rente, y compris les productions traditionnelles que sont le bétail et les ventes de cuirs et peaux, le suivi des prix de ces produits exportés, le suivi de l'évolution des revenus des ménages concernés par ces spéculations constituent des éléments déterminants de la veille sur la situation de sécurité alimentaire au Niger.

<sup>15</sup> Données 2003 – Source BCEAO et Ministère de l'Économie et des Finances



## 2. Impacts du contexte régional sur le déclenchement et la gestion de la crise

Sous estimée à l'issue des récoltes dans la mesure où la production céréalière ne connaissait qu'un déficit modéré, la crise a rapidement pris des dimensions telles qu'elle est apparue difficile à maîtriser tant au niveau des ménages qu'au niveau des institutions nationales et internationales, notamment au niveau du PAM. Les faiblesses dans le diagnostic vont être fatales à la stratégie d'atténuation de la crise retenue conjointement par l'ensemble des protagonistes réunis au sein du Dispositif. Bien que le DNP-GCA et le PAM rencontrent d'énormes difficultés pour s'approvisionner, bien qu'ils doivent revoir leurs prévisions budgétaires pour prendre en compte l'évolution des prix des céréales, ils mettront plusieurs mois avant de reconnaître que c'est moins une crise de disponibilités qu'affronte le pays qu'une crise d'accessibilité - amplifiée par le contexte régional - que vivent les ménages. Cette lenteur à comprendre la nature réelle de la crise a été en partie provoquée par les divergences d'appréciation du niveau des productions céréalières. L'annexe 6, relative au Dispositif d'information, revient en détail sur cet aspect. Retenons simplement ici que dans un premier temps, le Ministère du développement agricole a élaboré un bilan céréalière prévisionnel qui faisait apparaître un déficit de l'ordre de 22 000 tonnes de céréales. Ce déficit sera par la suite révisé (notamment suite à l'intervention du PAM et de la FAO) et le déficit prévisionnel retenu officiellement par le Gouvernement porté à 223 000 tonnes. La mission conjointe d'évaluation des récoltes conduisait la FAO à évaluer le déficit à 278 000 tonnes, mais en s'appuyant sur une construction différente du bilan, notamment au niveau du calcul des besoins de consommation.

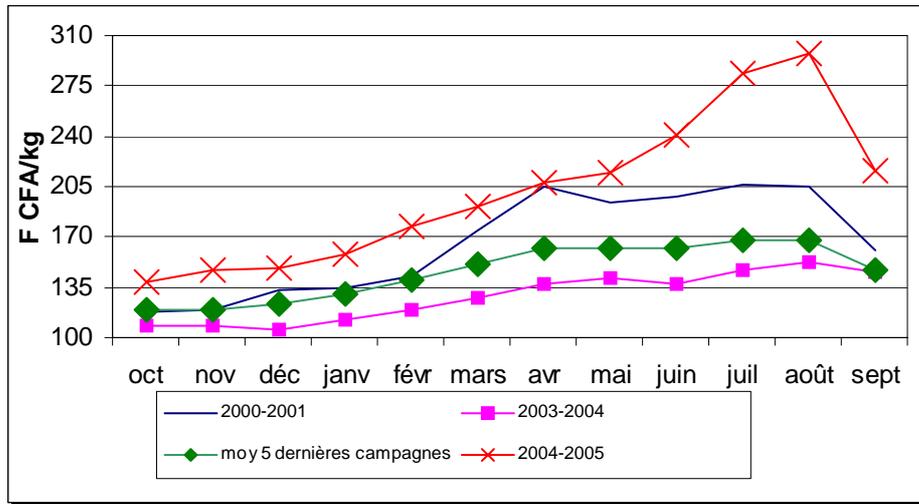
### 2.1 Le rôle des prix dans le déclenchement de la crise d'accessibilité au Niger

L'analyse de la caractérisation de la crise a montré qu'une proportion significative de ménages est entrée dans une crise structurelle. Cette dernière traduit l'entrée en crise des systèmes de production agricoles et agro-pastoraux, notamment dans la zone la plus densément peuplée (Maradi). Pour une très large majorité de ménages, y compris dans ce qu'il était convenu d'appeler le grenier du Niger (c a d la région de Maradi), la production céréalière de l'unité familiale ne suffit plus à assurer la couverture des besoins familiaux. Une des plus importantes mutations intervenues ces dernières années dans les conditions de la sécurité alimentaire des populations sahéniennes est vraisemblablement la part prise par le marché comme source d'approvisionnement. De ce fait, l'évolution des prix est devenue un facteur primordial dans la capacité des ménages à assurer leur sécurité alimentaire. Or c'est précisément sur ce plan que l'analyse des risques de crise a fait défaut à l'issue de l'hivernage 2004-05. La récolte suit la crise acridienne et le Sahel a mis d'importants moyens en œuvre pour contenir les attaques de sautériaux faute d'avoir réussi à anticiper le phénomène et à éviter le développement des essaims. Les prévisions de récolte, après avoir été très pessimistes sur l'issue de la campagne, montrent que le pire a été évité. La récolte se traduit par un déficit de production céréalière par rapport à la consommation mais ce déficit est jugé comme modéré. C'est en fait le déficit fourrager qui est le plus inquiétant avec une perte évaluée à 35%. Ce sentiment d'avoir «évité le pire» va être conforté par les apparentes bonnes récoltes enregistrées au Burkina voisin. On estime alors que compte tenu que cette campagne suit une campagne exceptionnellement bonne, avec des récoltes record (3 026 000 tonnes de production céréalière disponible en 2003-04 soit 244 kg par habitant, à rapporter à une norme de consommation de 190 kg), la situation devrait être assez facile à maîtriser. La plupart des rapports émis à cette époque font référence à une crise modérée de disponibilités liée à l'attaque acridienne et à la sécheresse. Or l'élément le plus déterminant de la crise est la dimension «accessibilité», qui va frapper l'ensemble des ménages, d'autant plus gravement qu'ils seront déficitaires en céréales et qu'ils disposeront d'une base de ressources limitée. L'annexe 6 détaille les systèmes d'information et les analyses qui ont prévalu au niveau des dispositifs d'aide à la décision, au cours de la campagne. Nous retiendrons ici seulement le fait que:

- la plupart des analyses s'étonnent des niveaux élevés des prix à la récolte;
- pratiquement aucune ne va interpréter ce niveau de prix comme porteur d'une crise potentielle d'accessibilité, majeure.



**Graphique 1: Prix moyen du mil (moyenne nationale) au cours des dernières campagnes**



Source: IRAM d'après données SIMA

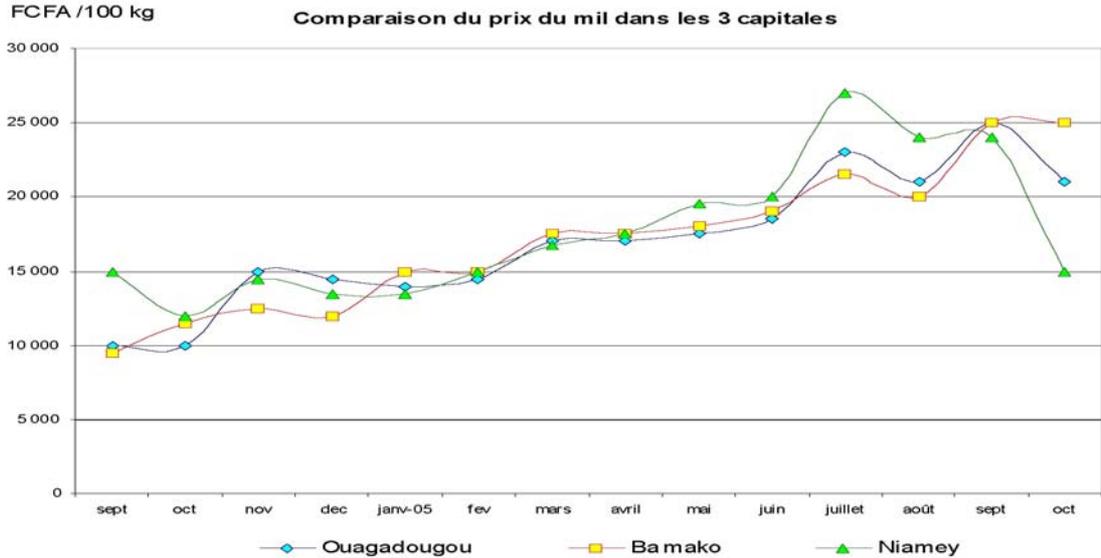
Dès la récolte 2004, on peut constater deux phénomènes importants et qui en principe auraient dû alerter les analystes de la sécurité alimentaire:

- le premier concerne effectivement le niveau de prix: dès le mois d'octobre, les prix du mil sont supérieurs sur les différents marchés aux prix constatés l'année précédente: +33%, +49% et +39% respectivement sur les marchés de Niamey, Zinder et Maradi. Toutefois, les prix sont inférieurs à 2002 et 2001;
- le deuxième concerne la dynamique d'évolution: en général, les prix ont tendance à baisser sur la période allant de septembre (anticipation des récoltes) jusqu'à décembre, voire plus tard selon le niveau de la récolte. Or, c'est l'inverse qui se produit avec dès la récolte une tendance haussière qui s'installe alors que le point de départ est déjà élevé.

Le Mali et le Burkina Faso vont eux aussi connaître une dynamique des prix assez voisines (bien que les prix en septembre 2004 soient nettement plus bas – 10 000 FCFA le sac de 100 kg au lieu de 15 000 FCFA au Niger), malgré les très bons niveaux de production annoncés.



Graphique 2: Comparaison des prix dans les différents pays sahéliens (Sept. 2004 à Oct. 2005)



Source: d'après données des SIM et Afrique verte

Des phénomènes un peu identiques identifiés lors de la crise de 2000-01 avaient conduit le Club du Sahel et le CILSS à effectuer des travaux d'analyse statistique des marchés afin d'améliorer la connaissance des déterminants de la dynamique des prix. Ces travaux ont montré les interrelations qui existent entre différents marchés au sein de la sous-région et ont permis d'identifier les facteurs qui vont peser sur l'évolution des prix à la récolte et en phase de soudure. Le schéma ci-dessous montre de façon très simplifiée le fonctionnement du marché des céréales au Niger tel qu'il était développé dans cette étude. Il montre l'importance majeure des niveaux de production du Nigeria des deux dernières années consécutives sur l'évolution des prix sur la période post-récolte (de septembre à mars) et leurs impacts sur le niveau de tension du marché au Niger.



### Graphique 3: Schématisation du fonctionnement du marché au Niger

Source: Recherche d'outils complémentaires intégrant la dynamique des marchés céréaliers dans l'analyse et l'aide à la décision en matière de sécurité alimentaire; Club du Sahel-OCDE/CILSS; 2004

La capacité des systèmes d'information à produire des données utiles et dans des délais rapides a beaucoup alimenté la chronique et de multiples acteurs y ont vu la source majeure d'explication de la défaillance d'anticipation de la crise. Or l'examen rapproché de la chronologie de production de l'information de base montre que c'est moins la disponibilité des données qui a fait défaut, que la capacité d'analyse de ces données, que ce soit au niveau du Dispositif ou au niveau du PAM. Deux problèmes doivent être évoqués:

- les analyses sont peu développées et privilégient un cadre d'interprétation des situations et des crises alimentaires qui comporte deux défauts majeurs:
  - une approche qui privilégie le niveau national alors que l'économie alimentaire nigérienne est profondément intégrée dans l'espace régional. Quand le niveau régional est intégré dans l'analyse, il s'agit surtout de l'espace sahélien et celui-ci n'est pas le plus déterminant pour envisager les risques alimentaires du Niger;
  - une approche qui privilégie les disponibilités, avec de façon sous jacente une vision de la sécurité alimentaire qui privilégie l'autoconsommation par les familles agricoles productrices, alors que les économies des ménages sont devenues très complexes, nettement plus monétarisées et intégrées dans le marché national et régional.
- Les analystes travaillent en mode assez routinier et n'entretiennent pas une «culture du doute». Il est symptomatique à cet égard de constater par exemple que le comportement des prix, assez paradoxal compte tenu des niveaux de production dans la région lors des deux campagnes successives (2003-04 et 2004-05) n'aient pas conduit les dispositifs d'information et d'alerte précoce, les acteurs du Dispositif et le PAM à décider de mettre en place des investigations complémentaires pour tenter de comprendre et parer à toute éventualité. Le suivi rapproché des prix décidé par le PAM et le SIMA ne sera mis en place qu'au mois d'août 2005! Il en va de même de la mission FEWS NET-CILSS-SIMA au Nigeria. Le dispositif régional de veille fonctionne lui aussi de façon régulière mais assez routinière et ne parvient pas à capter des signaux d'alerte qui le conduirait à diligenter très rapidement des investigations qui sortent du schéma habituel d'identification des zones et populations à risque (missions de terrain).

## 2.2 Les difficultés d'approvisionnement sur les marchés régionaux

Les tensions observées sur les marchés au cours de la campagne 2004-05 vont avoir un impact majeur sur les conditions d'approvisionnement des opérateurs d'aide alimentaire: le DNP-GCA et le PAM en premier lieu, mais aussi les ONG et certaines coopérations bilatérales (Italie par exemple). S'appuyant sur les informations produites par les services de statistiques agricoles (résultats de l'enquête permanente), les services nationaux et régionaux (CILSS) vont faire état de disponibilités suffisantes de céréales dans les pays voisins, notamment au Burkina Faso. Par conséquent les opérateurs d'aide alimentaire vont privilégier dans un premier temps les approvisionnements d'origine régionale, en particulier au Burkina (via des opérateurs commerciaux) et au Nigeria (via l'Office fédéral des grains du Nigeria qui gère la réserve stratégique), comme les y engage la charte de l'aide alimentaire<sup>16</sup> (contenu présenté en appendice 3).

Les difficultés d'approvisionnement en céréales pour mettre en œuvre le plan d'urgence du Dispositif, au sein duquel s'insère l'EMOP du PAM vont constituer la principale cause d'échec de la stratégie d'atténuation de la crise conçue dès le mois de novembre 2004. Le DNP-GCA<sup>17</sup> ne dispose que de faibles stocks<sup>18</sup> à l'entame de la campagne: 17 000 tonnes environ pour le stock physique et 3 milliards de FCFA soit la valeur de 20 000 tonnes environ pour le stock financier<sup>19</sup> (fonds de sécurité alimentaire). Le recours à des achats est indispensable pour

<sup>16</sup> La Charte de l'aide alimentaire constitue un ensemble d'engagements adoptés conjointement par les États sahéliens et des donateurs réunis au sein du Club du Sahel-OCDE.

<sup>17</sup> Le Dispositif national de prévention et gestion des crises fait l'objet d'une annexe spécifique (annexe 7).

<sup>18</sup> Le stock conventionnel de sécurité est théoriquement composé d'un stock physique de 50 000 tonnes de céréales et d'un stock financier correspondant à l'achat de 60 000 tonnes.

<sup>19</sup> Calculé sur la base de 150 000 FCFA la tonne. Cette ressource financière va fondre avec la hausse continue des prix.



mettre en œuvre les opérations de vente de céréales à prix modérés<sup>20</sup> ainsi que les opérations de vivres contre travail et les approvisionnements des banques de céréales. La première EMOP porte quand à elle sur un volume limité de céréales (6 562 tonnes) destinées principalement aux activités de vivre contre travail et à la fourniture de stocks à de nouvelles banques de céréales.

**Encadré 2: Les facteurs explicatifs de la hausse des prix au cours de la campagne 2004/05 (a)**

La forte hausse des prix est généralement expliquée par une combinaison de facteurs:

- la hausse du coût du transport inhérente à la flambée des prix du pétrole;
- la fermeture «informelle» des frontières entre le Burkina Faso et le Niger, pour éviter la sortie de céréales;
- les récoltes moyennes dans les pays côtiers, y compris le Nigeria;
- la forte demande du secteur de la transformation en aliments du bétail du Nigeria;
- les tensions politiques dans certains pays côtiers: Côte d'Ivoire, Togo notamment;
- l'évolution des politiques commerciales du Nigeria.

a) sources diverses dont FAO/GIEWS – Global Watch; Août 2005.

L'EMOP initiale prévoit en effet que les achats de vivres s'effectueraient dans la région<sup>21</sup> et non localement. Le recours aux achats régionaux fait suite à l'invitation lancée début 2005 par le gouvernement à tous les partenaires de s'abstenir désormais d'effectuer des achats locaux étant donné le niveau très élevé des prix des céréales observé sur les marchés dès la fin de la récolte 2004. Certains analystes estiment que les achats effectués par le PAM au Niger à l'automne 2004 auraient contribué à la hausse des prix sur le marché local. En fait, ces achats - de faible volume - ne semblent pas avoir accentué la courbe ascendante des prix mais il est certain que, ajouté à d'autres tentatives d'achats sur le marché nigérien, ces opérations ont entretenu la tension sur le marché. Ce recours aux achats régionaux est aussi privilégié par le PAM pour des raisons de délais dans la livraison des céréales. Le PAM estime à ce moment qu'un recours au marché international ne permettrait pas de disposer des céréales avant 4 mois.

Dès le début février, une avance de 1,4 millions de dollars est consentie par le Compte d'intervention immédiate (CII) pour permettre au PAM de procéder rapidement à des achats de vivres dans le cadre de l'EMOP. Le PAM décide de s'approvisionner au Nigeria, seul pays de la région qu'il estime alors être en mesure d'exporter des vivres ainsi que l'atteste l'offre de vente<sup>22</sup> que lui fait l'Office fédéral des grains (SGRD<sup>23</sup>) qui gère les réserves stratégiques du pays, confirmée par une visite sur place des services compétents du Siège.

Cette source d'approvisionnement s'avère en définitive très décevante dans la mesure où les contrats conclus sont honorés avec beaucoup de retard<sup>24</sup> du fait essentiellement de problèmes logistiques<sup>25</sup>.

Il faut attendre le 8 juillet 2005<sup>26</sup> pour que le PAM décide de changer de stratégie d'achats et de s'adresser au marché international. Il procède alors à l'acquisition de 5 097 tonnes de riz importé stocké dans le port de Lomé. En l'espace de quelques semaines (du 8 juillet au 24 août), 33 312 tonnes sont acquises essentiellement des denrées (riz) sous douane à Lomé, ou stockées sur des bateaux flottants au large des côtes d'Afrique de l'ouest. Les premières livraisons peuvent de ce fait être acheminées relativement rapidement.

<sup>20</sup> Cinq rotations de 12 000 tonnes sont envisagées dans le plan d'urgence.

<sup>21</sup> Au dernier trimestre 2004, les services nationaux et régionaux (CILSS) font état de disponibilités de céréales dans les pays voisins du Niger.

<sup>22</sup> Cette offre a été faite quelques mois plus tôt pour les opérations du PAM au Tchad (crise du Darfour) et au Niger et porte sur 10 000 tonnes de sorgho.

<sup>23</sup> Strategic Grain Reserve Department.

<sup>24</sup> Contrats conclus en 2005 avec le Nigeria: 1 314 tonnes conclu le 24 févr. Livrés du 7 au 30 mai; 3 700 tonnes le 7 avril. livrés du 15 juin au 27 juillet; 522 tonnes le 26 avril livrés dans les délais et enfin tractations portant sur 2 104 tonnes abandonnées le 31 mai faute de disponibilités avérées.

<sup>25</sup> Les questions d'approvisionnement de la réponse du PAM sont plus longuement discutées dans l'annexe 10 de ce rapport.

<sup>26</sup> Le Gouvernement du Niger quant à lui, décide d'aller sur le marché international au courant du mois de juin (décision entérinée rétroactivement par le Dispositif).



Il en va de même pour le Dispositif qui rencontre également d'énormes difficultés pour s'approvisionner au Burkina Faso<sup>27</sup>. Le DNP-GCA va être amené, de son côté, à passer contrat avec un opérateur qui va s'approvisionner en sorgho indien. Ces changements de stratégies d'approvisionnement, facilités par les ressources financières nouvellement mobilisées vont, dès lors, permettre de réaliser les opérations de distributions gratuites envisagées désormais pour palier l'inefficacité de la stratégie d'atténuation de la crise.

Le problème de la disponibilité de vivres et la mauvaise estimation des capacités d'approvisionnement sur les marchés régionaux constitue finalement la principale cause de l'échec de la mise en oeuvre la stratégie d'atténuation de la crise (à travers la vente de céréales à prix modérés ainsi que les autres mesures du plan d'atténuation de la crise: les VCT et banques de céréales essentiellement).

La dimension régionale n'intervient pas seulement comme facteur initial explicatif du déclenchement de la crise. Elle est aussi un des éléments qui, mal appréhendé, va contrecarrer la réussite de la stratégie d'atténuation (la difficulté d'approvisionnement ne permettra pas de réaliser le plan d'urgence du dispositif à la hauteur prévue et l'EMOP initiale) et conduire au développement de la crise humanitaire qui obligera alors à passer à l'instrument des distributions gratuites.

### 2.3 La réaction des États et des institutions régionales face à la crise nigérienne

Bien que les pays voisins du Niger, notamment le Nigeria et le Burkina Faso soient insérés dans le même espace d'intégration – la CEDEAO, organisé autour du principe de libre circulation des personnes et des marchandises, ayant en principe supprimé tous les obstacles aux échanges à l'intérieur de l'espace économique, des obstacles importants ont été mis à la circulation des céréales au sein de la région. La situation est encore plus sensible entre le Burkina et le Niger dans la mesure où les deux pays appartiennent à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) dont les politiques d'intégration sont reconnues comme plus achevées qu'au sein de l'espace CEDEAO. La difficulté réside dans le fait qu'il ne s'agit pas réellement d'obstacles formels aux échanges. Les autorités prennent des mesures dites «informelles» (directives orales données aux services de police et de douane, découragement des opérateurs économiques qui craignent de devoir payer des taxes officieuses ou de voir leurs camions immobilisés).

Les institutions régionales que sont la CEDEAO et l'UEMOA ont en principe le mandat de faire respecter les politiques communes (principe de supranationalité). Dans le cas de ces fermetures informelles des frontières, elles sont confrontées à l'absence de preuve évidente d'intervention des autorités, contrairement aux dispositions communes. Toutefois, elles étaient informées de la situation et n'ont pas engagé d'actions de plaidoyer ou commis d'enquêtes permettant d'identifier d'éventuelles pratiques en infraction aux lois communes. Au lieu d'agir sur l'accessibilité des céréales en amenant les pays à laisser fonctionner le marché, les institutions d'intégration ont préféré fermer les yeux, au risque d'amplifier les phénomènes de hausse des prix notamment sur le marché nigérien. Elles n'ont pas non plus pris d'initiative particulière pour faciliter la connaissance des marchés et aider les opérateurs publics et privés à identifier les possibilités d'approvisionnement dans la région. Elles se sont positionnées dans la crise au travers d'actions de soutien et de solidarité en octroyant des aides financières aux États concernés, comme les autres donateurs. Elles n'ont pas pris d'initiatives spécifiques au regard de leur mandat et de leur mission. Il existe un débat et souvent des controverses importantes dans la région sur le mandat, les complémentarités et les concurrences entre les trois institutions les plus importantes: la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS. La crise du Niger illustre les possibilités et l'impérieuse nécessité d'une action convergente et complémentaire de ces trois institutions sur la base de leur mission centrale et de leurs avantages comparatifs.

#### Encadré 3: La sécurité alimentaire dans les politiques régionales

Les trois plus importantes institutions régionales actives en Afrique de l'Ouest ont promu ces dernières années des politiques communes qui prennent en compte la sécurité alimentaire et/ou les stratégies de prévention et de gestion des crises alimentaires, soit en en faisant un thème à part entière, soit en l'intégrant dans des politiques agricoles. Ces politiques ou stratégies sont parfois assorties de programmes régionaux.

<sup>27</sup> Selon des informations en provenance de plusieurs sources, il semblerait que certains pays de la région, craignant un élargissement de la crise à leur propre pays, aient mis des barrières à l'exportation de vivres.



Le *Cadre stratégique de sécurité alimentaire dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel* (CSSA) concerne les neuf pays sahéliens membres du CILSS et s'inscrit dans la mise en oeuvre des engagements du Sommet mondial de l'alimentation et les engagements du Millénaire. Il prend en compte les différentes dimensions de la sécurité alimentaire et s'appuie sur des stratégies et des programmes dans chaque pays, complété par un programme régional prenant en compte les dimensions supranationales. Il s'appuie sur un objectif global: **«Assurer l'accès de toutes les Sahéliennes et de tous les Sahéliens, à tout moment, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active, à l'horizon 2015».**

Cet objectif se décline en cinq objectifs spécifiques:

- la promotion d'une agriculture productive, diversifiée et durable;
- le développement, la fluidification et l'intégration sous-régionale des marchés nationaux;
- l'amélioration durable des conditions d'accès des groupes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base;
- l'amélioration des dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires, en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire;
- le renforcement des capacités des acteurs et la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire.

La *Politique agricole de l'Union* (PAU) concerne les huit pays membres de l'UEMOA (zone franc). Elle traite la dimension sécurité alimentaire au travers de ses enjeux au niveau de la production agricole et au niveau des revenus et des conditions de vie des producteurs. Elle poursuit un objectif global:

«Contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des États membres, et à la réduction de la pauvreté».

Elle se décline en trois objectifs généraux:

- réaliser la sécurité alimentaire;
- accroître la productivité et la production de l'agriculture sur des modes durables;
- améliorer les conditions de vie des producteurs en développant l'économie rurale.

La *Politique agricole des États d'Afrique de l'Ouest* (ECOWAP/CEDEAO) est la dernière née. Elle concerne les 15 pays membres de la CEDEAO dont tous les pays membres de l'UEMOA et sept des neuf pays membres du CILSS. Cette politique sectorielle cherche à constituer le cadre général d'intégration des autres initiatives. Elle vise un objectif général:

«Contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres, ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays». Cet objectif est assorti de objectifs spécifiques:

- assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région;
- réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation, par la valorisation et l'exploitation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région tout en tenant compte des spécificités liées au caractère insulaire ou enclavé de certaines zones rurales ou pays;
- favoriser une intégration économique et commerciale équitable des exploitations agricoles dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux, permettant d'améliorer les revenus de la population agricole, et notamment les revenus des femmes;
- développer les capacités humaines, créer des emplois et garantir les revenus en amont et en aval de la production, et contribuer au développement des services en milieu rural, notamment dans le domaine sanitaire, avec une attention particulière portée à la lutte contre les pandémies: VIH-SIDA, paludisme etc, de façon à améliorer les conditions de vie des populations rurales et en priorité les femmes.
- assurer une intensification des systèmes de production, adaptée aux différents contextes agro-écologiques, afin d'assurer une croissance de la production tout en valorisant et en préservant les ressources naturelles et la biodiversité;
- contribuer à réduire la vulnérabilité des économies ouest-africaines et à limiter les facteurs d'instabilité et d'insécurité régionale, en particulier dans le domaine des calamités naturelles et dans les domaines liés à la paix, à la sécurité et à la bonne gouvernance;
- contribuer à doter l'agriculture ouest-africaine de mécanismes de financement appropriés à la diversité des exploitations et des filières et à la multiplicité des besoins d'investissement.

L'UEMOA et la CEDEAO sont engagés dans un processus de rapprochement de leurs politiques d'intégration. Sur le plan de la sécurité alimentaire, ceci est important à deux niveaux: (i) la création d'un marché régional pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest avec la suppression progressive des entraves formelles et informelles aux échanges à l'intérieur de l'espace; (ii) la mise en place d'une politique de commerce extérieur commune (tarif extérieur commun – TEC) qui va conduire les pays à harmoniser les droits de douane sur les produits agricoles et alimentaires importés du marché mondial. L'Afrique de l'Ouest est aussi engagée dans la négociation d'un accord de partenariat économique avec l'UE (APE) dont la finalité est la création d'une zone de libre échange entre les deux régions à l'horizon 2020. Les négociations portent notamment sur les produits sensibles pour la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire et le développement économique, et qui seront partiellement ou totalement exclus de la libéralisation commerciale.



Sources: CILLS, UEMOA, CEDEAO.

#### **Encadré 4: Politiques de stockage, prévention des crises et sécurité alimentaire**

A chaque crise, la tendance est de se prémunir de la suivante en renforçant les stocks. D'ores et déjà, le Dispositif nigérien a prévu (proposition validée en CRC) de modifier le poids respectif du stock physique et du stock financier en faisant passer le premier de 50 à 80 000 tonnes et le second de 60 à 30 000 tonnes.

Le débat se développe aussi dans les pays voisins. Le PAM de son côté a promu, avec la FAO, une initiative dans le cadre du NEPAD (mise en œuvre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine – PDDAA) pour développer des stocks de sécurité à l'échelle régionale.

La constitution de stocks et la fermeture des frontières constituent les deux réflexes habituels en cas de crise. Il est pourtant utile de prendre le temps du débat en le replaçant dans une perspective historique et en identifiant les nouveaux enjeux.

Historiquement, on peut distinguer trois périodes durant les 35 dernières années:

- les années 70: politique d'autosuffisance nationale; rôle majeur des stocks dans la SA (monopole des offices de commercialisation);
- les années 80-90: libéralisation conduite essentiellement dans le cadre national, réforme des offices (devenus très coûteux pour les finances publiques et assez peu efficaces): évolution du rôle de l'Etat vers une fonction régaliennne: définition des règles du jeu sur le fonctionnement du marché, réduction des asymétries d'accès à l'information (transparence du marché via les SIM); réorientation du rôle opérationnel vers la prévention et la gestion des crises avec l'entretien d'un stock de sécurité alimentaire;
- les années 1990-2000: montée en puissance des politiques d'intégration régionale et libéralisation du commerce extérieur.

Les différentes stratégies et politiques présentées dans l'encadré 3 sont toutes fondées sur le principe que l'ouverture et l'accroissement de la taille des marchés est un facteur de sécurité alimentaire: meilleures connexions entre offre et demande, stabilisation des prix, incitation à la production, etc. Pourtant, cette option ne résiste pas à l'émergence des crises, et ces dernières provoquent généralement un réflexe de protection du côté des décideurs, mais aussi de l'opinion publique. Généralement, ces réflexes restent fondés sur une vision des crises marquée par l'histoire des grandes famines sahéliennes, à savoir l'absence de vivres (crise de disponibilités). Or, le Sahel, de par son insertion très forte dans l'économie régionale et internationale et de par la monétarisation des économies domestiques est beaucoup plus confronté à des crises d'accessibilité. La fermeture des marchés dans ce contexte est contre productive puisqu'elle va amplifier les hausses de prix et rendre encore plus difficile l'accès des céréales pour les ménages vulnérables.

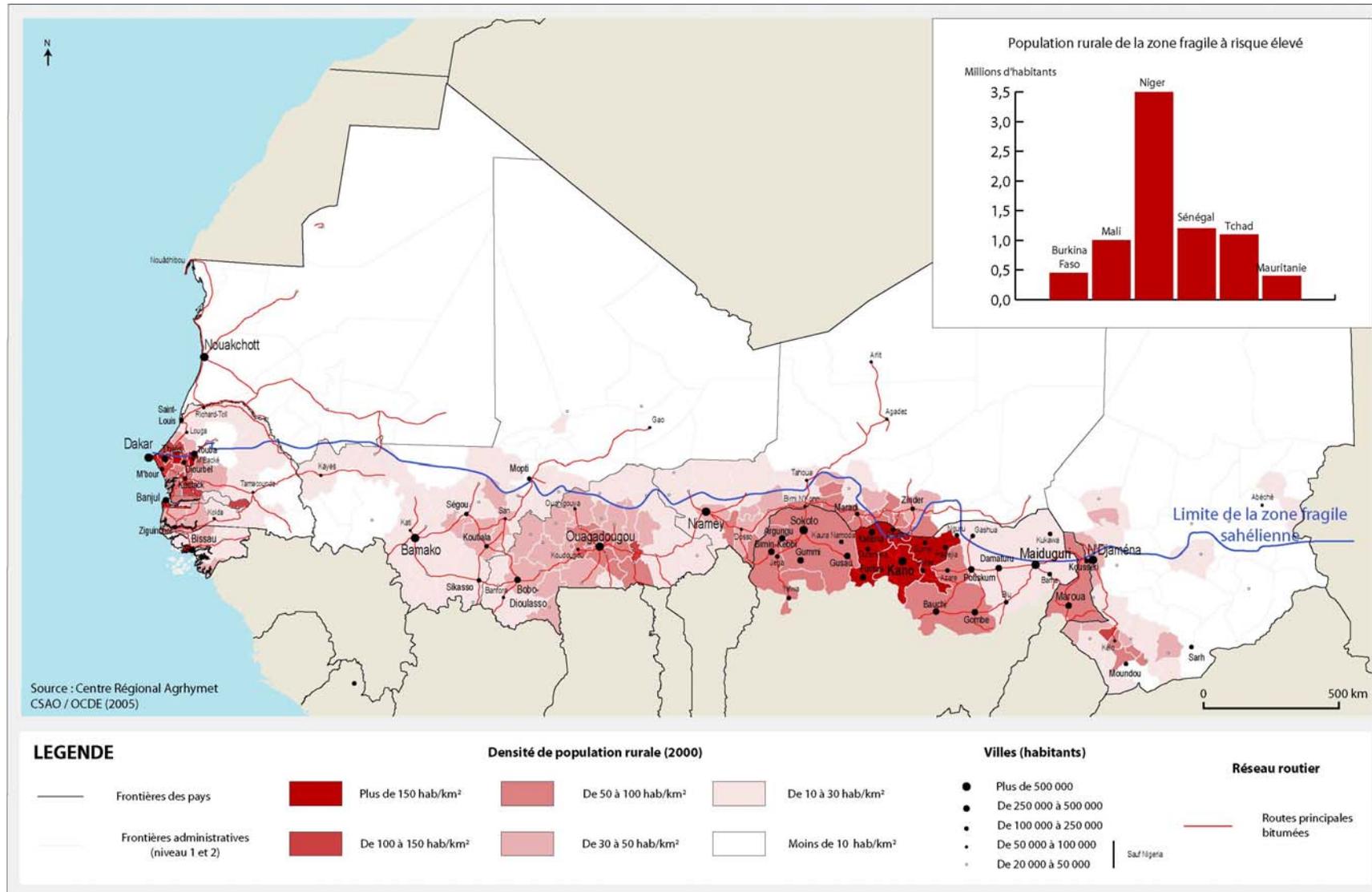


## **Appendice 1**

### **Présentation comparative des principaux indicateurs démographiques, économiques, sociaux et alimentaires de quelques pays de la sous-région**



## Appendice 2 Carte des densités de populations





## Appendice 3

### Texte officiel de la charte de l'aide alimentaire

*Ce document a reçu l'adhésion unanime des Etats membres du CILSS et des pays donateurs membres du Club du Sahel (Canada, Communauté Economique Européenne, Etats-Unis d'Amérique, France, Pays-Bas, République Fédérale d'Allemagne). Il a été formellement approuvé par les chefs d'Etat du CILSS au cours de leur réunion au sommet de Guinée Bissau le 10 Février 1990.*

#### Les parties concernées

Considérant l'importance de l'aide alimentaire pour lutter contre la faim et la malnutrition;

Considérant l'opportunité de faire de l'aide alimentaire une composante active du dispositif général d'aide au développement visant à créer la capacité nationale de disposer des denrées alimentaires, soit en recourant à des importations commerciales;

Considérant le souhait exprimé par les donateurs et les bénéficiaires d'améliorer l'utilité de cette aide, en s'appuyant sur les leçons de l'expérience acquise et les réflexions engagées à son sujet;

Considérant la nécessité d'adapter, sur les plans qualitatif et quantitatif et dans la mesure du possible, l'aide alimentaire aux besoins des populations cibles, dans des conditions telles que les productions locales n'aient à souffrir ni de dépréciation en valeur ni de difficulté d'écoulement;

Considérant que pour répondre dans les meilleurs délais aux besoins il convient de mettre en œuvre des procédures rapides et souples, susceptibles de favoriser la fiabilité au meilleur prix de l'acheminement des aides par voie maritime, terrestre ou, en dernier recours, aérienne;

Considérant la nécessité de ne pas aggraver la dépendance extérieure, par des actions susceptibles de modifier à long terme les habitudes alimentaires au détriment des céréales de production locale;

Considérant que les surplus alimentaires peuvent, tout autant que les déficits, déstabiliser les prix, revenus et disponible alimentaire, et qu'il convient d'intégrer l'aide alimentaire aux politiques commerciales régionales pour que le marché puisse mieux réduire les fluctuations locales en disponible alimentaire;

Considérant qu'il n'est de véritable solution aux problèmes posés par l'aide alimentaire sans un consensus entre les donateurs, eux-mêmes en accord avec les bénéficiaires, en vue de coordonner les efforts et les actions;

#### **Déclarent adhérer aux dispositions suivantes:**

##### **I. DEFINITION DES OBJECTIFS DE L'AIDE ALIMENTAIRE**

L'objectif général de l'aide alimentaire est de contribuer à assurer la sécurité alimentaire en répondant en temps voulu et de manière appropriée aux situations de pénurie ou de déficit alimentaires, qu'elles soient le fait d'insuffisances structurelles ou de situations de crise nécessitant l'organisation d'opérations d'urgence exceptionnelles.

L'objectif à long terme est de prévenir les crises et de corriger les insuffisances structurelles par le soutien au développement et par des actions bien ciblées en faveur des groupes vulnérables. Dans ce contexte, l'aide alimentaire joue un rôle positif, qu'elle soit fournie sous forme de denrées alimentaires, ou à travers l'utilisation de fonds de contrepartie provenant de la vente locale de ces denrées.

##### **II. ÉVALUATION DE LA SITUATION ALIMENTAIRE**

**II.1** - Les États et institutions multilatérales donateurs, les États bénéficiaires, en collaboration avec tous les partenaires concernés par le développement, s'engagent à coopérer à l'évaluation de la situation alimentaire des pays du Sahel, afin que les décisions puissent être prises sur la base d'informations fiables et de prévisions crédibles,



portant notamment sur les déficits et les excédents. De même, lorsque la situation appelle une aide d'urgence, ils conviennent de se communiquer sans délai les informations dont ils disposent pour faciliter la prise des décisions et la mise en œuvre de l'action appropriée. Ils s'engagent à poursuivre leurs efforts pour améliorer la qualité des données au niveau national et régional.

**II.2** - Ils s'engagent aussi à harmoniser et améliorer leurs critères d'appréciation reposant sur:

l'analyse correcte des besoins et des disponibilités alimentaires propres aux pays: production et consommation intérieures, mouvements des stocks, importations et exportations de toute nature;

les indicateurs de la situation alimentaire relatifs à l'état nutritionnel, au pouvoir d'achat des populations concernées, au niveau des prix pratiqués sur les différents marchés et à la disponibilité des produits sur les lieux de consommation et de production;

la capacité d'absorption d'aide alimentaire des pays et notamment les ressources complémentaires financières et techniques indispensables pour assurer l'utilisation efficace de cette aide.

### III. ÉVALUATION DES BESOINS D'AIDE ALIMENTAIRE

Les gouvernements bénéficiaires et les donateurs des aides bilatérales ou multilatérales s'engagent à se concerter au moins une fois l'an en vue de l'évaluation des besoins, à partir du bilan de la situation alimentaire, établi conjointement, en vue de définir:

les objectifs à atteindre par l'aide alimentaire sous ses différentes formes;  
l'aide à fournir, nature, quantité et qualité;  
les zones et les populations concernées;  
les contraintes logistiques;  
les périodes favorables à la livraison et à contrario les périodes où cette aide peut devenir indésirable.

Ces différents éléments constitueront le plan indicatif d'approvisionnement que les donateurs d'aide alimentaire et les autorités nationales s'engageront à respecter. Progressivement, ce plan devrait servir également de cadre pour la définition et la mise en œuvre de toutes les actions menées par les différents partenaires. Dans les pays où il n'existe pas, le cadre de la concertation devra être mis en place.

### IV. MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

**IV.1** - Les donateurs s'engagent à harmoniser leurs décisions et à coordonner leurs actions. Afin d'assurer la couverture optimale des besoins et d'utiliser au mieux les moyens logistiques, ils définissent en accord avec chaque pays sahélien: la répartition quantitative des aides, le choix des produits, l'origine des produits (achats locaux, opérations triangulaires ou importations), les bénéficiaires.

Les parties s'informent mutuellement sur: les délais prévisibles entre le constat des besoins et la fourniture de l'aide, les modes de distribution et d'utilisation de l'aide, les principales caractéristiques de l'organisation logistique.

**IV.2** - Les parties concernées reconnaissent la nécessité d'intégrer l'aide alimentaire dans les politiques de développement agricole et rural, de la coordonner avec les autres types d'aide et les politiques commerciales et macro-économiques ainsi que de l'intégrer dans les plans à long terme de développement. Dans les cas de planification pluriannuelle, il sera bon, dans toute la mesure du possible, de pouvoir substituer une aide financière et technique à la fourniture de produits alimentaires, à condition que le bilan céréalier le justifie.

En conséquence, les donateurs s'engagent:

à établir annuellement ou pluriannuellement des planifications de leurs contributions afin que les pays bénéficiaires soient à même d'en tenir compte dans leurs politiques de développement;

à ajuster leurs aides pour éviter, autant que faire se peut, tout effet pernicieux sur la production et la commercialisation locales, tel que limitation des débouchés, baisse des prix au producteur, perturbation des circuits de distribution ou saturation des moyens de stockage;



à réduire au minimum toute action qui, par elle-même, accélérerait des modifications durables des habitudes alimentaires au détriment de la production locale.

**IV.3** - Les donateurs et les pays bénéficiaires s'engagent:

à ne distribuer gratuitement d'aide alimentaire qu'en cas de secours d'urgence ou pour secourir des groupes vulnérables;

à commercialiser cette aide de manière à ne pas porter préjudice aux prix du marché libre intérieur;

à affecter le produit des fonds de contrepartie au soutien des actions de développement notamment celles ayant pour objectif la sécurité alimentaire.

**IV.4** - Les parties concernées s'engagent:

à promouvoir les échanges céréaliers entre pays à excédent et pays à déficit à travers des opérations triangulaires et la stimulation du commerce régional de céréales.

**V. BILANS ET PERSPECTIVES**

**V.1** - La réunion annuelle du Réseau pour la prévention des crises alimentaires dans le Sahel, organisée conjointement par le CILSS et le Club du Sahel, sera l'occasion de procéder à une évaluation à posteriori de:

l'évolution de la situation nutritionnelle des populations bénéficiaires;

l'impact de l'aide sur l'économie nationale des pays bénéficiaires et notamment ses effets sur les échanges et le développement rural;

la contribution des donateurs et des bénéficiaires au dispositif de sécurité alimentaire.

**V.2** - Il sera également procédé, dans ce cadre, à l'étude des améliorations possible concernant:

le suivi de la situation alimentaire;

la coordination des évaluations;

le système de répartition des tâches et des responsabilités assumées tant par les donateurs que par les bénéficiaires;

les opérations de mobilisation de transport et de soutien logistique de l'aide;

plus généralement l'ensemble du dispositif de concertation et de coopération institué entre toutes les parties.





## ANNEXE 6

### «Le Dispositif d'informations, de concertation et d'aide à la décision: état des lieux et analyse du comportement du dispositif lors de la crise alimentaire<sup>28</sup>»

Roger Blein

Cette annexe présente le dispositif d'information sur la sécurité alimentaire et particulièrement le système d'alerte permettant la prévention et la gestion des crises alimentaires au Niger. Elle s'attarde sur la combinaison des dispositifs au niveaux national, régional et international, ainsi que la place et le rôle du PAM dans cet ensemble. Elle décrit et analyse ensuite l'information et les analyses qui ont été produites depuis la fin de l'hivernage 2004 et tout au long de la campagne 2004-05 par les différents systèmes d'information. Cette approche vise à détecter les défaillances éventuelles dans la chaîne «information, analyse - aide à la décision, décision» tant au niveau du dispositif national qu'au niveau du PAM et, le cas échéant, à identifier un possible décalage entre l'organisation des dispositifs d'information et la nature de la crise que les populations nigériennes ont eu à affronter.

#### 1. Le système d'information, un des piliers du dispositif national de PGCA

La stratégie de prévention et de gestion des crises repose au sein du dispositif national (DNP-GCA) sur trois instruments: le dispositif d'information organisé autour de la Cellule de coordination du Système d'alerte précoce (CC-SAP), le dispositif de gestion des crises animé par la Cellule crises alimentaires (CCA) et l'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN) en charge de la gestion du stock de sécurité. L'annexe 7 relative au dispositif national détaille ces aspects. La présente note se focalise par conséquent sur le volet information et aide à la décision, en s'intéressant à l'ensemble du dispositif d'information, combinant les systèmes nationaux, régionaux et internationaux.

#### L'ancrage institutionnel: la place de la CC-SAP dans le DNP-GCA

Les autorités nigériennes ont opté depuis sa création en 1989 pour un ancrage du SAP à un haut niveau institutionnel<sup>29</sup>. Considérant que la prévention et la gestion des crises doivent mobiliser plusieurs départements ministériels, tant au niveau du dispositif d'alerte qu'au niveau des réponses, l'État du Niger a rattaché le DNP-GCA et par conséquent la CC-SAP au niveau du Cabinet du Premier Ministre.

#### 1.2 La séparation des organes d'information–alerte et de réponses aux crises

Jusqu'en 1999, les deux fonctions «information» d'une part et «gestion des crises» d'autre part étaient réunies au sein d'une même entité, le Secrétariat permanent du système d'alerte précoce et de gestion des catastrophes (SAP-GC). La création de la Cellule crises alimentaires et la séparation des deux fonctions dans deux entités indépendantes visaient à réduire les risques d'interférences. L'indépendance de l'information constituait une préoccupation importante notamment au niveau des donateurs qui craignaient une tentation pour les gestionnaires des crises d'orienter l'information pour soutenir et appuyer les requêtes d'aide alimentaire ou de ressources financières. En scindant ces deux fonctions, les autorités nigériennes répondaient en partie aux attentes des donateurs. En rattachant ces deux entités à la primature, elles évitaient de les positionner sur une base hiérarchique. Toutefois un tel positionnement de la CC-SAP et de la CCA constitue simultanément une force dans la mesure où le dispositif est en prise directe avec la décision politique, à un niveau important de coordination interministérielle, et une faiblesse dans la mesure où se posent inévitablement la question de l'indépendance du dispositif. On verra que cette question reste importante pour comprendre l'une des raisons de la lenteur avec laquelle les donateurs ont réagi suite à l'appel du Gouvernement le 25 novembre 2004.

<sup>28</sup> Cette annexe emprunte de nombreux éléments au Rapport principal de l'évaluation du Dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires au Niger coordonnée par J. Egg; IRAM; février 2006; et aux rapports annexes: Synthèse concernant les aspects nutritionnels (F. Delpuech) et Documents complémentaires au rapport principal.

<sup>29</sup> Il a été créé par décret n° 89/003/PM du 23 septembre 1989 et modifié par décret n°95-081/PM du 31 mai 1995, puis par arrêté n°0070/PM du 3 septembre 2002.



## 2. L'architecture du dispositif d'information

Au Niger comme dans la plupart des autres pays sahéliens, le dispositif d'information est hérité des enseignements des grandes crises de 1973 et surtout de 1984<sup>30</sup>. Il combine des dispositifs nationaux et un dispositif régional animé par le CILSS et arrimé aux systèmes d'information internationaux, notamment le Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO. Cette architecture assez complexe permet en principe d'organiser des complémentarités au niveau de la collecte des données, de la production de l'information et de son analyse. Elle devrait assurer une certaine pluralité des sources offrant ainsi des opportunités de confrontation de l'information, de croisement des analyses des risques alimentaires, etc. Enfin, en impliquant fortement les institutions régionales et internationales, les dispositifs nationaux sont sensés être en meilleure connexion avec les donateurs et les agences d'aide. Toutefois, les concurrences institutionnelles, la multiplicité des méthodologies – révélant soit des stratégies de «défense de territoires», soit des différences de cadre d'analyse de l'insécurité alimentaire, les pesanteurs et la faiblesse des moyens limitent grandement l'efficacité globale du dispositif d'information et d'alerte aux niveaux régional et national.

### 2.1 Un système structuré autour de la CC-SAP

Au Niger, le dispositif national d'information est organisé au sein de la Cellule de coordination du Système d'alerte précoce. Il repose sur de multiples institutions et lieux de production de données et d'information. L'ensemble est en général canalisé vers la CC-SAP et discuté au sein du Comité national du SAP. Le Groupe de travail interdisciplinaire (GTI) assure le suivi permanent de la campagne agricole en associant les principaux départements concernés, permettant en principe de centraliser l'ensemble de l'information alimentant la veille sur la situation alimentaire, socio-économique, sanitaire et nutritionnelle:

- la direction de la météorologie nationale;
- le système national d'informations sanitaires (SNIS/Ministère de la santé publique);
- la direction du commerce intérieur et de la concurrence;
- la direction de la production animale et de la promotion des filières;
- la direction de la protection des végétaux;
- la direction des programmes et du Plan;
- la direction de la statistique et des comptes nationaux;
- la direction des ressources en eaux;
- la direction de la santé animale;
- le système d'information sur les marchés agricoles;
- le système d'information sur les marchés à bétail;
- la direction de la promotion sociale et de la solidarité nationale.

#### Encadré 1: Les missions du SAP et les outils d'information

«Le Système d'Alerte Précoce (SAP) est né d'un besoin pressant du Niger de disposer d'un outil d'aide à la décision en matière d'informations sur la sécurité alimentaire. Le SAP a pour mission de collecter, de traiter et de diffuser les informations relatives aux crises alimentaires effectives et/ou potentielles, de suivre l'évolution de la situation dans les zones concernées. Il a également en charge, l'évaluation de l'impact des actions conduites pour l'atténuation des crises alimentaires (...). Pour atteindre ces objectifs, le SAP dispose des services techniques centraux de l'Etat intervenant directement ou indirectement, réunis au sein d'un Groupe de Travail Interdisciplinaire (GTI/SAP) et des Comités régionaux et sous-régionaux de prévention et de gestion de crises alimentaires.

Ainsi, il rassemble, analyse et diffuse les informations dans les domaines alimentaire, sanitaire, nutritionnel et socio-économique. Son principal moyen de communication est le bulletin mensuel d'information.

Ce bulletin est élaboré à partir des informations collectées par les agents de terrain de tous les services techniques intervenant dans la résolution des problèmes que pose la sécurité alimentaire. Les informations sont vérifiées et complétées au niveau des arrondissements et des régions puis acheminées au SAP par les canaux les plus rapides

<sup>30</sup> L'information au cœur de la sécurité alimentaire sahélienne. Bilan et perspectives des dispositifs nationaux et régionaux. DIAPER; CILSS-Union européenne; avril 2000.



possibles (message radio, fax, téléphone, poste, messagerie de l'auto gare, etc). Ces informations sont complétées par les services techniques centraux membres du GTI/SAP.

Le Groupe de travail Interdisciplinaire du Système d'Alerte Précoce (GTI/SAP), les cadres du SAP et l'assistance technique au SAP constituent le comité de rédaction de ce bulletin.

Le bulletin est structuré de la manière suivante:

- Une présentation synthétique des différentes composantes de la sécurité alimentaire à partir des indicateurs les plus significatifs de la période.
- Une analyse approfondie des zones vulnérables identifiées lors des réunions annuelles du Comité National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (CN/PGCA) qui se tiennent à la fin de chaque campagne agropastorale. Ces réunions regroupent à chaque fois tous les partenaires du CN/PGCA:
- Une rubrique d'actualités qui traite de toutes les autres activités des différents partenaires (missions, colloques, séminaires, etc».

Source: Extrait des bulletins du SAP.

En pratique, le dispositif d'information repose sur le schéma suivant:

- **Le suivi de la campagne agricole** est assuré de façon régulière tout au long de la période d'hivernage. L'accent est mis sur l'ensemble des paramètres qui vont permettre de juger du déroulement de la campagne et des conditions de développement des cultures: installation des semis, état phytosanitaire, conditions d'alimentation hydrique des plantes, remplissage des mares et débit des cours d'eau, pluviométrie, suivi des zones grégariques, etc. Le croisement de ces informations va permettre d'établir un pronostic au fur et à mesure du déroulement de l'hivernage. La confrontation de ces informations qualitatives et quantitatives avec les données satellitaires (indice de végétation NDVI), le suivi du FIT (front intertropical), des masses nuageuses, des vents, etc. permettent de comparer la configuration de la campagne avec les années antérieures et par conséquent d'établir des pronostics. En cas de problème grave, ce suivi de la campagne va permettre de lancer des alertes à un stade très précoce (par exemple si une ou plusieurs régions sont confrontées à une destruction totale des cultures, ou à une pause pluviométrique au stade floraison ou épiaison des céréales).
- **Les estimations de récolte:** l'estimation des récoltes et du niveau des stocks relèvent de la responsabilité de la Direction de l'agriculture, au travers de l'enquête agricole (service des statistiques agricoles). Le suivi de la campagne agricole (cf. point précédent) permet de faire des pronostics et des estimations des productions dès septembre. Ensuite, l'enquête agricole via la méthode des «déclarations des paysans» va établir des données prévisionnelles dès le mois d'octobre. Ce sont ces données qui servent à établir le bilan céréalier prévisionnel. Ensuite, l'enquête agricole fournira sur la base de la méthode des «carrés de rendement» une estimation définitive de la production (révision du bilan céréalier en mars de l'année suivant la récolte). Sur la base du même échantillon, l'enquête agricole va suivre l'évolution des stocks paysans qui constitue un autre paramètre important du bilan céréalier.
- **L'établissement du bilan céréalier.** Le bilan céréalier n'est pas le seul indicateur de crise alimentaire, contrairement à ce qui est parfois avancé. Mais il constitue, avec la détermination des villages déficitaires le point de départ de la détermination et du suivi de la vulnérabilité des zones. C'est en cela que l'approche de l'insécurité alimentaire est considérée comme une approche privilégiant la dimension «disponibilités» des céréales. L'appendice 1 présente le mode d'établissement du bilan céréalier, prévisionnel et ex-post. Le bilan prévisionnel établi dès les récoltes a véritablement été conçu pour faciliter la programmation des aides alimentaires. Bien que les limites du bilan céréalier soient clairement établies<sup>31</sup>, il n'en reste pas moins que les décideurs nationaux comme les donateurs continuent d'y attacher la plus grande importance.

<sup>31</sup> Ces limites se rencontrent à trois niveaux: (i) sur le plan de la fiabilité des données d'une part, (ii) sur le fait qu'il ne renseigne que sur les disponibilités globales de céréales et, (iii) sur le fait qu'il réduit l'appréciation des disponibilités aux seuls produits céréaliers alors que d'autres produits alimentaires entrent et de façon croissante dans les régimes alimentaires sahéliens, même si les céréales restent la denrée de base.



- **La détermination des zones à risques et le suivi permanent.** A l'issue de la campagne, le SAP va déterminer les zones à risque alimentaire qui nécessiteront un suivi permanent via les structures décentralisées du SAP. La fiche de vulnérabilité<sup>32</sup> (départementale) est complétée en octobre par les comités sous-régionaux du SAP, vérifiée par les comités régionaux et envoyée à la CC-SAP. Les résultats de l'exploitation de ces fiches permettant de déterminer l'indice de vulnérabilité des départements et des communes urbaines sont soumis à la réunion annuelle du SAP. Les travaux de groupe conduits lors de cette réunion vont permettre d'identifier les zones vulnérables, de les classer par ordre de priorité d'intervention, de préciser le nombre de villages concernés, et de proposer les actions d'atténuation appropriées. C'est aussi lors de cette réunion que sont déterminées les zones qui vont faire l'objet d'un suivi permanent du SAP, au moyen de la fiche mensuelle de suivi permanent des zones vulnérables. Ce suivi rapproché démarre en mars et s'appuie sur des agents recrutés par le SAP. Ce suivi permet d'analyser l'évolution de la situation notamment en s'attardant sur les stratégies d'adaptation des populations et sur les indicateurs d'alerte (cf. encadré 2). Le SAP publie environ dix bulletins mensuels par an. Ce bulletin est complété par un «flash» diffusé essentiellement à partir de l'information collectée dans le cadre du suivi permanent des zones vulnérables.
- **L'information nutritionnelle.** Il n'existe pas de système de collecte régulière de l'information relative à la situation nutritionnelle. Pourtant prévus dans les fiches de suivi de la vulnérabilité, les indicateurs nutritionnels - dont les structures de santé devraient assurer le suivi - ne sont pas renseignés dans le cadre des informations remontant par le canal du SAP.
- **Le suivi des prix et l'approvisionnement des marchés céréaliers.** Le suivi des prix des céréales sèches (mil, sorgho), du maïs et du riz est effectué par le SIMA. Il s'appuie sur la collecte des prix sur un réseau de marchés dans les zones de production et de consommation, ainsi que sur trois marchés frontaliers situés au Nigeria. Le SIMA collecte aussi les prix du niébé. Il publie un bulletin mensuel.
- **Le suivi des prix du bétail: le SIM-B.** Le système collecte les prix sur 19 marchés de collecte, 13 marchés de regroupement, 6 marchés de consommation et 12 marchés d'exportation. Il concerne les bovins, ovins, caprins, asins et camélins.

#### Encadré 2: Méthodologie du suivi permanent du CC/SAP

La méthode d'analyse élaborée par la CC/SAP repose sur l'examen d'une série d'indicateurs d'alerte correspondant aux différentes stratégies d'adaptation observées et par conséquent aux différents types d'interventions et d'actions appropriées. Ces stratégies ont été classées en 2 groupes selon leur degré de gravité.

Le premier groupe nécessite la mise en place des projets d'atténuation (Vivres contre travail, Cash for Work, Banque de Céréales, etc). Dans ce groupe, on retrouve les stratégies suivantes:

- la prise d'un seul repas journalier;
- la consommation d'aliments de pénurie;
- la vente inhabituelle des jeunes reproductrices.

Le deuxième groupe de stratégies qui montrent une situation de crise aiguë, nécessite des missions d'évaluation et la mise en place des appuis d'urgence (distribution gratuite des vivres, création et/ou appui aux cantines scolaires, etc).

Il s'agit des stratégies suivantes:

- la vente inhabituelle des biens personnels;
- la vente inhabituelle des équipements de production.
- les migrations exceptionnelles de familles entières.

Une note a été affectée à chaque stratégie d'adaptation. Sur un total de 100 points, le premier groupe d'indicateurs compte pour 39 points répartis ainsi qu'il suit:

- 11 points pour la prise d'un seul repas journalier si la situation concerne toute la zone et 5 points si le phénomène est observé seulement dans beaucoup de familles dans quelques poches de la zone ;
- 13 points pour la consommation d'aliments de pénurie si la situation concerne toute la zone et 6 points si le phénomène est observé seulement dans beaucoup de familles dans quelques poches de la zone ;
- 15 points pour la vente inhabituelle des jeunes reproductrices si la situation concerne toute la zone et 7 points si le phénomène est observé seulement dans beaucoup de familles dans quelques poches de la zone.

<sup>32</sup> Fiche d'identification des zones vulnérables.



Le deuxième groupe d'indicateurs qui montre les ultimes stratégies d'adaptation mises en place par les populations vulnérables compte pour 61 points répartis ainsi qu'il suit:

- 17 points pour la vente inhabituelle des biens personnels si la situation concerne toute la zone et 8 points si le phénomène est observé seulement dans beaucoup de familles dans quelques poches de la zone;
- 18 points pour la vente inhabituelle des équipements de production si la situation concerne toute la zone et 9 points si le phénomène est observé seulement dans beaucoup de familles dans quelques poches de la zone;
- 26 points pour l'exode de familles entières si la situation concerne toute la zone et 13 points si le phénomène est observé seulement dans beaucoup de familles dans quelques poches de la zone;

Les différentes zones ont été regroupées en cinq classes selon leur degré de crise alimentaire basé sur la notation consignée ci-dessus.

Zones à situation alimentaire extrêmement critique: la note des indicateurs du deuxième groupe est supérieure ou égale à 30. Il s'agit des zones où la situation alimentaire est caractérisée par une vente des biens personnels et d'équipements de production et surtout par des migrations de familles entières pour insécurité alimentaire dans presque tous les villages;

Zones à situation alimentaire critique: la note des indicateurs du deuxième groupe est comprise entre 29 et 17. Elles sont caractérisées par une migration et une vente des biens dans beaucoup de familles dans quelques poches ou par une vente des biens généralement partout dans les zones pour insécurité alimentaire.

Zones à situation alimentaire très difficile: la note des indicateurs du deuxième groupe est égale à 13. La caractéristique principale à ce niveau est l'exode exceptionnel de beaucoup de familles dans quelques poches;

Zones à situation alimentaire difficile: la note des indicateurs du deuxième groupe est égale à 8 ou 9. La caractéristique fondamentale de cette classe est la vente soit des biens personnels, soit d'équipement de production par beaucoup de familles dans quelques poches;

Zones présentant des signes d'alerte: la note des indicateurs du deuxième groupe est égale à 0.

Pour toutes les classes ci-dessus, les indicateurs relatifs au groupe 1 (réduction du nombre de repas journaliers, consommation d'aliments de pénurie et vente inhabituelle des jeunes reproductrices) sont dans la plupart des cas, fortement dégradés.

Enfin, pour mieux apprécier la situation qui prévaut dans les différentes zones vulnérables, les autres indicateurs relatifs aux prix des céréales et des animaux, aux situations des stocks (banques céréalières, coopératives, organismes, projets et ONG), aux approvisionnements en céréales, aux maladies à déclaration obligatoire, aux ressources en eau et fourragères ainsi qu'aux revenus des ménages sont également analysés pour renforcer les deux groupes d'indicateurs.

Source: Note méthodologique CC/SAP.

## 2.2 Un dispositif régional structuré au niveau sahélien

Depuis la famine de 1973, les pays sahéliens se sont dotés d'une institution commune, le CILSS<sup>33</sup>, dont la mission est de promouvoir la coopération entre les États membres<sup>34</sup> «dans la recherche de la sécurité alimentaire et la lutte contre les effets de la sécheresse et de la désertification au Sahel». Peu de temps après, les principaux pays donateurs membres de l'OCDE vont créer avec les Sahéliens, un espace de dialogue, de réflexion et de coopération: le Club du Sahel, dont le secrétariat sera logé au sein de l'OCDE. Très vite la question des systèmes d'information pour la sécurité alimentaire va devenir centrale dans les chantiers développés par le CILSS, ses États membres et le Club du Sahel, comme en témoigne une note introductive du Secrétariat du CILSS lors d'une concertation sur l'aide alimentaire tenue en juin 1982<sup>35</sup>:

*«(...) les statistiques de production et de consommation alimentaires sont peu fiables dans le Sahel. Les évaluations annuelles faites jusqu'à présent par les missions multi-donateurs dans chacun des pays du CILSS sont plutôt le prélude à un marchandage sur l'aide alimentaire, entre donateurs et bénéficiaires, qu'une évaluation objective des*

<sup>33</sup> Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel.

<sup>34</sup> Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad.

<sup>35</sup> Extrait du Compte rendu de la réunion de concertation sur l'aide alimentaire. Dakar les 14-15 juin 1982; CILSS-Club du Sahel; in Vingt ans de prévention des crises alimentaires au Sahel; Bilan et perspectives ; CILSS; 2004; 88 pages.



ressources et des besoins. Pour changer les procédures et les habitudes, il conviendrait de mieux apprécier ces ressources et ces besoins (...). Pour mieux connaître les ressources et les besoins alimentaires, il faut améliorer les outils statistiques nationaux et utiliser les données fournies par la technologie de pointe. Il faut (...) évaluer les stocks nationaux et privés, en particulier les stocks villageois que les estimations actuelles négligent totalement. Il conviendrait de faire des estimations concernant l'offre et la demande de céréales par zone dans chaque pays et par sous-région (...) afin de comprendre comment se font ou ne se font pas les échanges (...). Tous les délégués conviennent que les outils qui permettraient de connaître la production céréalière et alimentaire, les stocks, les excédents, et les déficits par zone (...), les besoins des groupes les plus démunis, des zones les plus vulnérables, etc. sont forts peu performants. (...) la situation actuelle serait améliorée si les pays membres du CILSS décidaient d'organiser (...) une concertation annuelle avec les agences de coopération. Une telle concertation permettrait de rassembler et de comparer les données existantes chez les uns et les autres, de s'interroger sur les moyens de les améliorer et de s'entendre sur le besoin en aide alimentaire (...).

La crise alimentaire de 1984 va accélérer les réflexions sur la prévention et la gestion des crises. Elle va surtout illustrer la difficulté de piloter des stratégies, des politiques ou des interventions en l'absence d'une information fiable. A cette époque, la question qui domine est la suivante: comment déterminer les volumes d'aides alimentaires nécessaires pour faire face à une crise? Cette question centrale<sup>36</sup> a fondé toute une génération de systèmes d'information et bien que les problématiques d'insécurité alimentaire aient profondément évolué en 20 ans, les systèmes restent quelque peu prisonniers d'une lecture des crises alimentaires dominée par une vision qui privilégie les risques inhérents à des déficits de production liés aux aléas climatiques, dans des sociétés à très forte dominante rurale, où la production vivrière est principalement auto-consommée par les ménages agricoles.

Le dispositif régional de veille mis en place progressivement et animé par le CILSS comprend:

- les pays membres au travers des services des statistiques agricoles, des systèmes d'alerte précoce et des unités d'analyse de la sécurité alimentaire (configurations institutionnelles différentes selon les pays);
- les systèmes régionaux et internationaux: le Centre régional AGRHYMET/CILSS<sup>37</sup>, le SMIAR/FAO<sup>38</sup>, le PAM, FEWS NET<sup>39</sup> et certaines ONG (notamment CARE, Afrique Verte...);
- les partenaires au développement, en particulier l'Union européenne, la coopération américaine, française, canadienne, et italienne.

Le dispositif régional est organisé autour de plusieurs objectifs:

- l'appui aux systèmes nationaux, notamment sur le plan du développement des méthodologies;
- la concertation et la coordination des méthodologies afin d'harmoniser les approches développées dans la région sahélienne;
- la confrontation des analyses nationales (validation des données nationales), le croisement des sources nationales avec d'autres sources d'information notamment les systèmes régionaux et internationaux, l'établissement du bilan céréalier régional (consolidation des bilans nationaux), la détermination des zones à risques, etc;
- l'aide à la décision pour les gestionnaires des crises alimentaires: formulation des stratégies de réponse aux crises, identification et consolidation des besoins d'aide alimentaire, alerte des décideurs et donateurs, etc;
- suivi et évaluation de la mise en œuvre de la charte de l'aide alimentaire.

De façon plus concrète le dispositif régional est organisé autour de cinq concertations<sup>40</sup>:

- La réunion de juin: sert de cadre de concertation du dispositif de veille régionale pour la réactualisation des zones à risque à l'entrée de la période de soudure. Elle prépare également le démarrage de la campagne agricole au Sahel et fait le point sur le dispositif de suivi;

<sup>36</sup> Il faut se souvenir qu'à cette époque des arrivées massives d'aide alimentaire n'avaient pu être acheminées auprès des populations. Leur stockage dans les ports avaient bloqué l'activité de ces derniers.

<sup>37</sup> Centre régional Agro - Hydro - Météorologie.

<sup>38</sup> Système mondial d'informations et d'alerte rapide de la FAO.

<sup>39</sup> Le réseau Famine Early Warning System de l'USAID.

<sup>40</sup> D'après la note «Crise alimentaire: les préceptes du dispositif régional de veille sur la sécurité alimentaire au Sahel»; CILSS/PRA/SA/LCD/POP.



- La réunion de septembre: fait le bilan à mi-parcours de l'hivernage (évaluation qualitative prévisionnelle de récoltes, identification préliminaire des zones à risque et perspectives alimentaires). Elle définit le calendrier et la composition des missions conjointes d'évaluation des récoltes (CILSS/FAO appuyées par FEWS NET) qui ont lieu en octobre dans les pays du Sahel<sup>41</sup>;
- La réunion de novembre: sert de cadre de concertation et de validation des résultats préliminaires des productions céréalières, permet d'établir les bilans céréaliers au niveau national et régional et de dégager les perspectives alimentaires pour la prochaine année de consommation;
- La réunion de décembre: permet la concertation entre les acteurs de la Sécurité Alimentaire au Sahel et les donateurs au sein du Réseau de prévention des crises alimentaires dans le Sahel. Elle fait le bilan global de la situation agricole et alimentaire au Sahel et permet de fournir aux décideurs et aux donateurs du Sahel la synthèse des informations pertinentes pour une meilleure prise de décision;
- La réunion de mars: dresse le bilan actualisé de la campagne agricole écoulée avec les chiffres de production définitifs (incluant les productions de contre saison et des cultures tardives), procède à une mise à jour des zones et populations vulnérables à l'insécurité alimentaire, fait le point des interventions et actions d'atténuation et formule des recommandations à l'endroit des Etats et des Partenaires.

Ce cycle de concertations est complété depuis peu par la tenue d'une conférence régionale sur la situation agricole et alimentaire et les opportunités d'échanges dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest<sup>42</sup>. Outre toutes les institutions habituelles en charge de la sécurité alimentaire, cette rencontre associe de façon plus étroite les opérateurs du secteur privé, les chambres consulaires, les organisations de producteurs et les systèmes d'informations sur les marchés, notamment au travers du réseau RESIMAO. La rencontre dépasse le cadre sahélien et associe les pays côtiers avec l'objectif de favoriser les complémentarités entre les économies agricoles et alimentaires des pays sahéliens et côtiers.

Une collaboration régulière est désormais engagée entre le CILSS et le MISTOWA<sup>43</sup>. Ce réseau animé par l'IFDC et financé par l'USAID poursuit des activités de développement de l'information sur les marchés et les opportunités d'échanges dans la région, en s'appuyant sur les SIM nationaux, les institutions nationales, régionales et internationales ainsi que sur les opérateurs commerciaux.

Le RESIMAO de son côté réunit les SIM autour du dialogue et de l'harmonisation des méthodologies et commence à développer l'échange d'information sur les prix et les analyses régionales de marchés.

Sur le plan du suivi de la vulnérabilité, les institutions régionales et internationales ont développé un dialogue intense en vue d'harmoniser leurs méthodes d'identification et d'analyse des zones et groupes vulnérables au Sahel. Ce travail est conduit sous l'égide du CILSS par un comité technique animé par le PAM et réunissant le FEWS NET, l'AGRHYMET, la FAO, des ONG (CARE), etc. Ce travail a débouché sur «le cadre harmonisé d'analyse permanente de la vulnérabilité courante au Sahel». Cette méthodologie a été testée et comparée aux méthodologies développées par les SAP. Elle a notamment été testée au Niger au cours de la campagne 2004-05 avec des résultats en matière d'identification des zones et des populations à risques très proches des résultats obtenus avec la méthodologie retenue par le SAP. Ce test a été effectué dans le cadre d'une expérimentation de la pertinence de la méthode et n'était pas destiné à éclairer la situation particulière de la campagne 2004-05. Il n'a donc pas été exploité dans cette perspective.

Au niveau régional le FEWS NET joue un rôle actif dans la production d'information. Il a développé une approche collaborative avec le CILSS mais sa mission première reste d'informer le Gouvernement des États Unis sur la situation alimentaire dans les pays ciblés de la région.

---

<sup>41</sup> La participation du PAM à ces missions conjointes est un important sujet de controverse. Le CILSS et certains donateurs ne souhaitent pas que l'objectif d'évaluation des récoltes soit affecté voire «parasité» par la détermination des actions à entreprendre en cas de déficit. Le PAM de son côté estime qu'il doit participer à cet exercice pour préparer à temps ses interventions (déterminer les volumes d'aide alimentaire) et notamment pouvoir mobiliser les donateurs suffisamment en amont du déclenchement des crises. Selon les cas le PAM est «autorisé» ou non à participer à ces missions.

<sup>42</sup> Cette conférence est désormais co-organisée par le CILSS et l'IFDC en sa qualité d'animateur du programme MISTOWA, ciblé sur la promotion des échanges régionaux des produits agricoles et des intrants.

<sup>43</sup> Network of Regional Market Information Systems and Traders' Organizations of West Africa.



Le PAM développe des activités de production d'information. Il le fait notamment au travers des enquêtes rapides sur les conditions de vie des ménages, mais une telle enquête n'a pas eu lieu au cours de cette campagne 2004-05. Au cours de l'année 2005, le PAM a en revanche conduit quatre études ou enquêtes d'envergure au Niger:

- **L'analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité** (CFSVA - juillet 2005)<sup>44</sup>. Cette enquête lourde visait à établir une situation de référence. L'objectif est de disposer d'une meilleure connaissance de la typologie des zones agro-écologiques identifiées comme vulnérables ainsi que des profils des ménages vulnérables. Elle doit permettre de disposer d'une base de données sur la sécurité alimentaire permettant d'identifier les problèmes chroniques ou conjoncturels et par conséquent de mieux évaluer les besoins d'urgence. Cette enquête s'inscrit dans le cadre du programme de renforcement des capacités d'évaluation des besoins d'urgence (SENAC). Elle a été décidée bien avant le déclenchement de la crise. Bien que calibrée pour être représentative tant au niveau de chacune des zones qu'au niveau national (180 villages, 1 800 ménages enquêtés), le fait qu'elle soit intervenue dans une année considérée particulière marquée par une crise aiguë alors qu'elle visait à établir une situation de référence, fait douter de son utilité en tant que telle. Ceci est accentué par le fait que l'étude ne met pas en perspective les résultats obtenus avec d'autres travaux pourtant nombreux au Niger sur les économies alimentaires, les sources de revenus, les systèmes de vie et de survie des ménages. Cependant, l'enquête rassemble une masse considérable d'informations, qui utilisées avec précautions compte tenu du contexte, devrait nourrir la réflexion sur le cadre d'analyse de la sécurité alimentaire au Niger. Cette enquête n'ayant pas été conduite en collaboration avec le dispositif national d'information, ceci en limite son appropriation et son utilisation par les acteurs nationaux. A noter que certains éléments de cette étude étaient disponibles dès le mois de juin et ont permis d'alimenter la préparation des révisions de l'EMOP.
- **Le profil des marchés céréaliers** (août 2005)<sup>45</sup>. Est une étude conduite, elle-aussi, dans le cadre du projet SENAC. Décidée en juin 2005, cette étude visait à améliorer la compréhension du fonctionnement des marchés et expliquer les fluctuations des prix rencontrées depuis octobre 2004. L'étude établit une forme de typologie des marchés notamment ceux reliant la sous-région au Niger, fait le point sur les acteurs en présence et analyse les grandes tendances. Un ensemble de recommandations en ressortent, notamment la nécessité d'un suivi plus soutenu des prix. Dès le mois d'août une collaboration va être initiée avec le SIMA pour collecter les prix sur une base hebdomadaire, en particulier avec l'objectif de suivre l'impact des réponses à la crise alimentaires (notamment les distributions gratuites) sur les prix. La synthèse de cette étude est reprise dans le rapport sur l'analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité.
- **L'enquête sur la sécurité alimentaire en situation d'urgence** (EFSA - octobre 2005)<sup>46</sup>. Conduite par les unités VAM et ODAN. Cette enquête est au contraire de la précédente très liée à la situation de crise et destinée à évaluer la situation des ménages en fin de soudure de façon à appuyer la programmation des appuis en post-crise. Elle a été conduite après information de la CC-SAP mais sa méthodologie (en particulier sa représentativité) est mise en doute par ce dernier.
- **L'enquête nutritionnelle dite PAM/HKI** (avril 2005)<sup>47</sup>. Cette enquête a été initiée au départ par le bureau pays du PAM fin 2004. Elle visait à travers une enquête anthropométrique conduite à Maradi et Zinder à préciser la situation nutritionnelle, notamment dans la perspective d'un renforcement du programme de développement axé sur la nutrition. Cette enquête, en confirmant les taux très élevés de malnutrition sévère et modérée déjà mis en évidence par l'enquête MICS de l'UNICEF en 2000, va servir de révélateur à la crise alimentaire chronique que connaît le pays.

Il convient enfin de noter que certaines ONG développent au Niger des systèmes d'information sur les zones dans lesquelles elles agissent. C'est notamment le cas de CARE qui a historiquement accumulé une expertise importante sur les systèmes de vie des ménages et la connaissance des économies alimentaires locales. Il développe actuellement une collaboration méthodologique avec le SAP. C'est aussi le cas de Afrique Verte, avec un dispositif

<sup>44</sup> PAM. Niger: Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA); Juillet 2005; Partie 1: Rapport; Partie 2: Annexes.

<sup>45</sup> Pam. Niger: Profile of Cereals markets; Août 2005.

<sup>46</sup> PAM. Enquête sur la sécurité alimentaire en situation d'urgence (EFSA) au Niger; rapport final; Octobre 2005.

<sup>47</sup> PAM-HKI. Evaluation de base de l'état nutritionnel des enfants de 6 à 59 mois dans les régions rurales de Maradi et de Zinder. Rapport de deux enquêtes. Niamey, avril 2005.



léger d'information centré sur les prix au Niger, au Mali et au Burkina. C'est aussi le cas de l'ONG Aquadev qui conduit des enquêtes régulières sur ses zones d'intervention.

### 3. Y a-t-il eu défaillance des dispositifs d'information lors de la crise 2004-05?

Répondre à cette question implique de rappeler les principales étapes de production de l'information et les analyses qui en ont découlé: nature et ampleur de la crise, anticipation des risques et des évolutions probables de la crise, propositions d'actions formulées par les différents centres de production d'information et d'aide à la décision, tant au niveau national que régional et international.

#### 3.1 Principales analyses et alertes effectuées par les différentes sources d'information

*Cette partie traite principalement de la période allant de la récolte en septembre-octobre 2004 jusqu'à juin 2005. En effet elle vise avant tout à analyser la performance du dispositif d'information et d'alerte dans sa capacité à fournir aux analystes et aux décideurs les éléments leur permettant d'anticiper la crise et de la gérer. De ce fait elle prend peu en considération les travaux d'enquête réalisés par le PAM (cf. supra) car leur conduite ou leur exploitation ont été généralement trop tardifs pour contribuer au processus de décision, sauf mention contraire.*

La revue qui suit ne reprend pas de façon systématique l'ensemble des sources d'information mais a sélectionné les plus représentatives de la lecture qui a été faite de la crise et des analyses qu'elle a suscité.

#### De la récolte 2004 à janvier 2005

Le SMIAR/FAO publie en septembre 2004 le dernier rapport<sup>48</sup> pour la campagne 2004 consacré à la situation météorologique et à l'état des cultures. Que dit le rapport pour le Niger:

*«Les pluies se sont améliorées depuis la fin juillet mais la menace du criquet pèlerin est très sérieuse. Les pluies ont été insuffisantes en juin et début juillet, retardant les semis et causant des stress hydriques aux cultures dans plusieurs localités, particulièrement dans les régions de Maradi et Zinder. Par la suite, les pluies ont augmenté de manière significative devenant régulières et bien réparties dans la plupart des zones de production à partir de la dernière décade de juillet, favorisant ainsi le développement des cultures.*

*Toutefois, les superficies infestées par les criquets pèlerins à la mi-septembre ont été estimées à 800 000 ha, principalement dans la zone sahélienne. Environ 37 000 ha ont été traités jusqu'ici. Le niveau des traitements pourrait augmenter sensiblement en septembre suite au renforcement des moyens de traitement aérien dans le pays. Des déficits alimentaires élevés ne sont pas anticipés au niveau national à cause des conditions pluviométriques généralement bonnes ainsi que la distribution et la probable progression des criquets pèlerins. Cependant, l'impact sur la sécurité alimentaire pourrait être considérable dans certaines régions, particulièrement dans la zone sahélienne. La survie de plus de 85% de la population nigérienne dépend de l'agriculture qui représente 40% du PIB. Des dégâts à grande échelle sur les cultures pourraient avoir des conséquences désastreuses sur la sécurité alimentaire et la situation économique, particulièrement pour les 60 % les plus pauvres».*

Le rapport mensuel publié par FEWS NET en septembre<sup>49</sup> reprend les perspectives de production et les risques inhérents à la sécheresse et aux attaques acridiennes. Il souligne que *«la poursuite de la modération des prix dépendra entre autres de facteurs endogènes et exogènes dont l'issue de la production au Niger et au Nord du Nigeria. La détérioration pourrait se traduire dès le mois d'octobre par des pressions sur les marchés avec comme conséquence, une valorisation de la demande et des prix. Des déficits de production au Nord du Nigeria dont les besoins en céréales sont de plus en plus favorisés par une expansion du secteur privé de transformation d'aliments du bétail pourraient accentuer la demande sur les marchés du Niger et provoquer un rehaussement des prix».* Evoquant la constitution des stocks familiaux et leur contribution à la sécurité alimentaire des ménages, le rapport indique que l'on *«pourrait assister dès décembre à l'épuisement des stocks familiaux dans la bande agropastorale Nord des régions de Zinder, Maradi, Dosso et Tillabéri(...)».* Selon FEWS NET, *«il s'avère alors urgent d'entamer le processus de réflexion et d'action entre l'État et ses partenaires en vue de la mise en œuvre dès octobre de mesures d'atténuation et de programmes durables destinés à endiguer les tensions alimentaires récurrentes dans la zone pastorale et agropastorale».*

<sup>48</sup> FAO/SMIAR; Rapport Sahel n°4/2004; 22 septembre 2004.

<sup>49</sup> Rapport mensuel sur la sécurité alimentaire; septembre 2004.



Le Ministère du développement agricole publie en octobre la «Pré-évaluation de la campagne agricole 2004». Cette note de synthèse fait le bilan de la campagne 2003-04, décrit le déroulement de la campagne agricole 2004-05 et établit les perspectives alimentaires. Ces dernières reposent sur l'établissement du bilan céréalier d'une part et la détermination des villages déficitaires, d'autre part. Selon la note, 2 742 villages comprenant une population de 3 197 139 habitants sont jugés déficitaires. Le bilan céréalier est établi sur la base d'une production brute de 3 139 190 tonnes soit, après déduction des pertes et des provisions pour semences, un disponible de 2 594 957 tonnes. La norme de consommation retenue est de 250 kg pour les populations rurales sédentaires et 200 kg pour les populations nomades et urbaines. Le bilan céréalier, avec la prise en compte des stocks initiaux et finaux, ainsi que des prévisions d'importations, dégagerait un déficit de 21 809 tonnes.

La réunion régionale sur les bilans céréaliens qui se tient à l'initiative du CILSS à Banjul du 1<sup>er</sup> au 5 novembre 2004 ne remettra pas en cause cette estimation<sup>50</sup>. Le compte rendu mentionne cependant que *«les localités qui ont connu des poches de sécheresse, des invasions acridiennes et/ou un arrêt brusque des précipitations connaîtront des situations plus difficiles. Il s'agit (...) des régions de Tillabéri, Tahoua, Maradi, Diffa et Zinder au Niger (...)»*.

La CC-SAP publie en novembre son bulletin mensuel<sup>51</sup>. Il fait le point sur la situation agropastorale. L'analyse de la situation pastorale fait état de difficultés dans plusieurs zones, notamment le nord de Dosso, le nord de la région de Maradi (nord Dakoro), Tahoua, Tillabéri liées soit à une production moyenne de biomasse soit aux dégâts occasionnés par les criquets. Le suivi des prix indique que *«les moyennes nationales des prix des céréales de base sont restées identiques à celles du mois précédent en raison de la demande qui est également importante. Cependant par rapport au même mois de la campagne précédente, les prix de toutes les céréales de base sont à des niveaux plus élevés»*. Le suivi des prix du bétail indique une dégradation pour toutes les espèces ainsi qu'une saturation des débouchés vers le Nigeria. Le rapport conclut cette partie en indiquant que *«les termes de l'échange sont détériorés par rapport à ceux de septembre 2004. En effet les rapports bétail/céréales se sont dégradés pour le taureau (-6%), la vache (-7%), le bélier (-3%) et les caprins (-5%). Comparés à ceux du mois d'octobre 2003, ces rapports ont baissé de 25 à 35% selon les catégories. La baisse des prix observée au niveau du bétail et la hausse des prix des céréales expliqueraient en partie cette situation»*.

Enfin, à cette période, le SAP continue d'assurer le suivi permanent des zones vulnérables identifiées à l'issue de la récolte 2003-04. Deux points méritent d'être soulignés:

- sur 94 zones concernées par le suivi permanent, seulement 38 zones ont communiqué leur fiches de suivi du mois de septembre;
- la rubrique relative à l'état nutritionnel fait généralement état dans toutes les régions d'une situation calme, mais mentionne une augmentation des maladies à déclaration obligatoire. Toutefois, il est mentionné plusieurs cas d'aggravation de la malnutrition: région d'Agadez, département de Dogondoutchi, Mirriah.

Le rapport de FEWS NET de novembre 2004 confirme certaines craintes. Au niveau des prix *«par rapport à l'année passée à la même période, le prix du mil a augmenté de 38% à Tahoua et de 33% à Tillabéri»*. Le rapport ajoute des éléments cruciaux pour l'appréciation des risques alimentaires: *«des difficultés d'approvisionnement des zones déficitaires... pourraient se traduire par des insuffisances de disponibilités par rapport à la demande et des prix élevés. Les productions médiocres de niébé, de sorgho et de maïs attendues dans toute la zone au dessus du 15<sup>ème</sup> parallèle pourraient réduire les capacités des ménages à consommer temporairement ces produits... Le rôle atténuateur des échanges céréaliens sous régionaux pourrait être partiellement remis en cause par les déficits céréaliens enregistrés dans les zones limitrophes du Mali et du Burkina Faso et l'issue médiocre de la saison agricole au Nord Nigeria. Les difficultés probables d'importations de céréales à des prix raisonnables pourraient provoquer une réduction de l'offre et une valorisation des prix»*. Le seuil d'alerte précoce retenu par FEWS NET passe ainsi dès novembre au niveau «MISE EN GARDE».

Dans le document publié par la FAO «Situation alimentaire et perspectives de récolte en Afrique subsaharienne»<sup>52</sup> de décembre 2004, la rubrique «faits saillants» consacrée à l'Afrique de l'Ouest ne comporte aucune mention spécifique pour le Niger. Le corps du rapport indique cependant que *«la mission conjointe FAO/CILSS/PAM*

<sup>50</sup> Cette estimation provoque néanmoins une réaction vive du PAM et de la FAO. Ils vont intervenir auprès du Premier Ministre pour s'étonner de cette estimation qu'ils jugent éloignée de la réalité et donnant une image faussement optimiste de la situation alimentaire.

<sup>51</sup> Bulletin mensuel n° 96.

<sup>52</sup> FAO/SMIAR; Rapport sur l'Afrique, décembre 2004.



*d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires a estimé provisoirement la production céréalière de 2004 à 3,14 millions de tonnes, ce qui représente une baisse de 12% par rapport à la bonne récolte de l'an dernier, mais est proche de la moyenne des cinq années précédentes. Toutefois, du fait de la chute de la production céréalière, on estime que quelques 3,6 millions de personnes pourraient connaître des pénuries alimentaires. En 2003, la population à risque était estimée à 1,58 millions de personnes».*

Le rapport ne fait pas état des niveaux de production dans les pays côtiers voisins du Niger. Hormis les pays de la zone CILSS, il ne traite que de la situation intérieure en Côte d'Ivoire, en Sierra Leone, en Guinée et au Liberia. Ce rapport de la FAO appelle quelques commentaires:

- Bien que portant sur l'ensemble de la région, l'information nationale n'est pas traitée et analysée dans une perspective régionale. Ceci est symptomatique pour ce qui concerne les prix et l'équilibre céréalier régional. Les productions des autres pays, notamment celles du Nigeria (en moyenne la production du Nigeria représente environ 7 fois la production du Niger!) ne sont pas prises en considération dans l'appréciation de la situation alimentaire régionale, et à fortiori au Niger.
- L'analyse des risques alimentaires est principalement conduite sur la base d'une approche fondée sur les disponibilités. Les autres paramètres qui pourraient influencer la situation alimentaire sont soit passés sous silence, soit peu étayés. Ils sont donc difficile à prendre en considération par les décideurs.
- Compte tenu de la forte variabilité inter-annuelle des productions, il est habituel de situer l'année par rapport à la moyenne des cinq années précédentes. Mais cette analyse comparée permettant d'affiner l'appréciation de la situation (comportement particulier de la campagne par rapport à des années de référence), prend rarement en compte la croissance démographique (la production n'est pas rapportée à la population). Or, compte tenu de cela, la production de l'année en cours correspond à une population supérieure de plus de 10% par rapport à la population correspondant à la donnée de production moyenne des cinq dernières années. Or, une approximation de 10% représente grossièrement 300 000 tonnes de céréales!

La rapport de FEWS NET maintient son alerte au niveau «MISE en GARDE» en décembre. Il indique que *«les ménages amorcent une période cruciale caractérisée par une diminution significative des stocks alimentaires après 3 mois de consommation et le recours à l'achat pour l'alimentation dans les zones agro-pastorales. L'émergence en décembre d'indicateurs conjoncturels d'insécurité extrême et de stratégies de réponse dans les localités de Tillabéri (Fillingué, Ouallam), Tahoua, Maradi (Dakoro) attestent d'une détérioration supplémentaire de conditions alimentaires et pastorales pré-existantes».*

Le rapport régional conjoint publié par le FEWS NET et le CILSS en décembre 2004 confirme que la production pour l'ensemble du Sahel est «globalement moyenne» avec 11 731 000 tonnes, en retrait de 17% par rapport à 2003-04 et de 2% par rapport à la moyenne des cinq dernières années. Pour le Niger il retient une production brute de 2 903 000 tonnes, en baisse de 19% par rapport à l'année antérieure et de 3% par rapport aux cinq dernières années. Le rapport rappelle que certaines zones de la bande agro-pastorale risquent de connaître d'importantes tensions localisées et qu'elles *«méritent une surveillance accrue et nécessiteront des mesures d'approvisionnement des marchés, un soutien aux activités génératrices de revenus et probablement des aides alimentaires d'urgence ciblées et localisées pour pallier à l'insécurité alimentaire sévère que risqueront les populations pendant la prochaine période de soudure».*

Suite à l'intervention de la FAO et du PAM, le Gouvernement consent à publier en novembre 2004 un nouveau bilan céréalier. Il retient un déficit officiel de 223 000 tonnes (publié par communiqué officiel du Gouvernement le 23 novembre 2004) avec une production céréalière nette de 2,45 millions de tonnes.

La mission conjointe FAO-PAM-CILSS – d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires, conduite en octobre 2004 en collaboration avec les institutions nationales a produit un rapport publié le 21 décembre 2004. Ce rapport met en évidence les analyses suivantes:

L'estimation des productions conduit la mission à retenir une production brute de 3 074 114 tonnes et une production nette de 2 651 571 tonnes. Cette production nette estimée est légèrement supérieure à celle retenue par le Ministère du développement agricole: 2 594 957 tonnes.



- Le bilan céréalier prévisionnel retenu par la mission fait ressortir un déficit céréalier de 278 350 tonnes après importations, soit 9% des besoins nationaux<sup>53</sup>; le rapport précise que «*si ce déficit ne paraît pas énorme au niveau national, il ne doit pas occulter l'extrême vulnérabilité alimentaire à laquelle sont désormais exposées, du fait de la sécheresse et de l'invasion acridienne, plus de 3 millions de personnes dans quelques 3 000 villages situés notamment dans la zone agro-pastorale du centre et du nord du pays*».
- La mission s'attarde ensuite sur la situation alimentaire et la vulnérabilité dans les départements les plus touchés par la sécheresse et les acridiens: Tillabéry, Tahoua ainsi que les départements de Tanout et Dakoro. Elle estime que 1 210 villages sont désormais à risque totalisant une population de 1 460 179 personnes.
- Elle formule des propositions d'intervention ciblées sur des aides agricoles et pastorales d'urgence, qui doivent intervenir «*en complément des aides alimentaires qui vont être apportées (ventes à prix modérés, vivres contre travail, cantines scolaires)*». Ces interventions comprennent: (i) la fourniture d'urgence d'intrants agricoles pour un soutien aux cultures de contre saison; (ii) la fourniture d'urgence d'aliments complémentaires pour la sauvegarde du bétail (besoin estimé de 76 000 tonnes); (iii) la fourniture de semences vivrières pour la campagne agricole 2005.

Un nouveau bulletin sera publié par le SAP en janvier 2005<sup>54</sup> (le bulletin mensuel ne paraît pas en décembre). Ce bulletin est important car il fait pour la première fois le point sur le déficit fourrager. «*Ainsi, le bilan fourrager calculé en comparant la production fourragère disponible aux besoins du cheptel national est négatif avec un énorme déficit fourrager de 4 642 219 tonnes de matière sèche*<sup>55</sup>». En revanche il ne comporte pas de rubrique consacrée aux prix des céréales. Ce bulletin appelle plusieurs commentaires:

- Les bulletins du SAP comportent très peu d'analyses des données et informations qui sont communiquées. Ils traitent successivement d'un ensemble de rubriques qui, en principe, permettent de cerner les différentes dimensions de la SA. Mais ils ne développent pas d'analyse intégrée de ces informations qui permettrait d'identifier plus rapidement un risque de crise dans telle ou telle région, pour telle ou telle catégorie de ménages. Les utilisateurs: CCA, donateurs, PAM, ONG, etc doivent effectuer eux mêmes les analyses.
- Le bilan fourrager prend en considération les pâturages et les résidus de culture mais ne prend pas en compte les prélèvements effectués par les animaux lors des transhumances hors du Niger.
- Les risques alimentaires tels qu'ils sont évoqués par la réunion régionale de Banjul correspondent à des problèmes localisés, appelant un suivi des zones et populations vulnérables. Ce type de mention est quasi systématique dans la mesure où il existe chaque année dans le Sahel des zones où les productions ont été affectées par des pauses pluviométriques ou ont subi des attaques de maladies ou de déprédateurs.

Mi-janvier 2005, se tient la 1<sup>ère</sup> réunion annuelle du Système de prévention et de gestion des crises alimentaires, organisée par le Comité national du SAP<sup>56</sup>. La réunion (qui se tient habituellement en novembre) fait le bilan de la campagne alimentaire 2003-04, le bilan de la campagne agricole 2004-05, identifie les zones vulnérables qui vont devoir bénéficier du suivi permanent et formule le programme d'atténuation - gestion des crises. Une très large place est accordée à la présentation des actions générales conduites par différents acteurs (ONG, organisations paysannes, etc) et surtout au bilan de la situation acridienne. Sur le plan de la situation alimentaire, on retiendra plusieurs messages:

- le SIMA fait état de la dynamique des prix: il signale une hausse du prix du mil de 28% entre octobre 2003 et octobre 2004; une hausse des prix dès novembre due à la faiblesse de l'offre et une demande importante des collecteurs et des ménages; des prix en décembre supérieurs de 41% par rapport à l'année précédente;
- Le CRA (AGRHYMET/CILSS) met en avant une «*situation alimentaire régionale globalement moyenne grâce aux stocks de report*», une situation «*critique ou très critique localement à l'est du Sahel...*», «*des tensions en perspective sur les marchés particulièrement durant la période de soudure et une situation très critique sur le plan pastoral*»;

<sup>53</sup> La norme de consommation diffère de celle retenue par les services nationaux et le CILSS. La mission retient la consommation apparente moyenne des cinq dernières années alors que les autres institutions retiennent une norme de consommation fixe.

<sup>54</sup> Bulletin mensuel n°97.

<sup>55</sup> ce bilan est comparé aux cinq dernières années qui ont enregistré les excédents (+) ou déficits (-) suivants (en millions de tonnes): 2000: -1,83; 2001: +1,32; 2002: -1,39; 2003: +1,41.

<sup>56</sup> Tahoua; 13-15 janvier 2005.



- Le FEWS NET évoque la dégradation des ressources propres des ménages, la faiblesse des stocks, les hausses de prix et plus globalement «*le développement d'un état d'insécurité alimentaire très préoccupant*».

Cette réunion<sup>57</sup> identifie 99 zones vulnérables (8 départements en vulnérabilité extrême et 26 en vulnérabilité moyenne – cf. carte ci-dessous), touchant 2 988 villages et totalisant une population de 3 293 468 habitants. La CCA rappelle le contenu du plan d'urgence rendu public en novembre 2004. Dans ses conclusions, la réunion suggère, entre autres, «*l'amélioration du système de suivi-évaluation de la mise en œuvre du plan d'urgence en terme de chronogramme, de taux de réalisation et d'impact des actions d'atténuation des crises et l'intégration de tous les partenaires financiers du Niger en matière de sécurité alimentaire au Dispositif nationale de PGCA*». Enfin, la réunion lance un appel au Gouvernement «*afin de dégager des ressources financières adéquates pour le renforcement du stock national de sécurité en vue de la poursuite de l'opération de ventes de céréales à prix modérés...*» et «*aux partenaires au développement pour une assistance alimentaire d'urgence ...*».

### Encadré 3: Commentaire relatif à la reunion annuelle du SAP

- Les informations essentielles pour identifier un risque d'évolution critique de la crise alimentaire sont disponibles et rapportées.
- Mais leur présentation est diluée dans un ensemble d'interventions et d'informations qui mélangent des niveaux très différents, qui tantôt se rapportent à la campagne précédente, tantôt à la campagne en cours.
- A aucun moment les risques de crise sont clairement caractérisés. A l'évidence, cette réunion qui a le mérite d'associer largement les acteurs au niveau de chaque région (représentants des comités régionaux et sous régionaux, ONG, organismes régionaux, agences d'aide, etc) permet un large échange d'information mais ne permet pas de construire, dans son format actuel d'animation, une réelle analyse des risques alimentaires.
- Au total, si la réunion débouche bien sur des alertes, celles-ci semblent atténuées par la multiplicité et la diversité des messages et des informations. Ces dernières ne sont pas traitées dans le cadre d'une approche de la prévention qui se fonderait sur une analyse des probabilités d'occurrence d'une crise. Le déficit céréalier (liste des villages déficitaires) reste le point d'entrée et les autres données (prix, termes de l'échange bétail/céréales, etc) vont être interprétées comme des éléments qui confirment l'importance des risques alimentaires dans ces zones. Elles ne vont pas être envisagées comme pouvant ouvrir la voie à d'autres scénarios de crise.

### Carte 1: La carte de vulnérabilité établie en janvier 2005

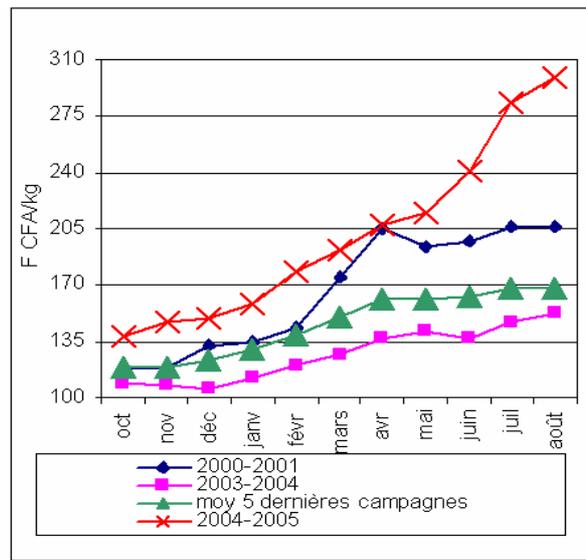
De janvier à avril 2005

Le bulletin mensuel du SAP de mars (n°98) reprend les informations déjà publiées en février par le bulletin du SIMA. Il mets l'accent sur la hausse des prix. Il indique que la «*situation des marchés agricoles au mois de février 2005 reste marquée par la poursuite de la hausse des prix des céréales sèches: mil (+12%), sorgho (+12%) et maïs (+6%)*». Cette hausse de prix s'explique essentiellement par une détérioration du niveau de l'offre particulièrement en mil et sorgho sur la plupart des marchés. Quant au riz importé, son prix demeure stable en raison de la disponibilité de l'offre. Néanmoins, le prix du riz local commercialisé sur un nombre limité de marchés connaît une légère hausse (+4%). Par rapport au mois de février 2004, les prix actuels de toutes les céréales de base présentent des niveaux plus élevés avec des écarts se situant à 54% pour le maïs et le sorgho, à 48% pour le mil et à 10% pour le riz importé. Comparée à la campagne agricole 2000- 2001<sup>58</sup>, dernière campagne agricole déficitaire au Niger, la présente campagne de commercialisation enregistre au cours de ce mois des prix plus élevés de 32% pour le sorgho, 24% pour le mil et le maïs et 6% pour le riz importé. Par rapport à la moyenne des prix moyens des cinq dernières campagnes de commercialisation à la même période, le prix moyen du mil enregistre une hausse de 28% ».

### Graphique 1: Evolution des prix moyens du mil

<sup>57</sup> à laquelle ne participe aucun représentant du PAM.

<sup>58</sup> Cette campagne est souvent prise comme référence dans la mesure où elle comportait un déficit céréalier assez proche de celui enregistré au cours de la campagne 2004-05. De ce fait, le dispositif a calibré son plan d'urgence en se basant sur celui déployé en 2000-01.



Source: SIMA

Le bulletin résume par ailleurs les résultats des missions d'évaluation de la situation alimentaire dans les zones vulnérables conduites du 22 au 28 février, et qui ont associé le SAP, la CCA, FEWS NET, AGRHYMET/CILSS, et le PAM. Ce rapport ne laisse planer aucune ambiguïté sur l'évolution de la situation alimentaire: par exemple:

- Région de Tillabéry: «La situation alimentaire est préoccupante dans les zones visitées. Plus de 80% des ménages y sont pauvres. Dans toute la bande concernée, on enregistre des départs massifs de bras valides, des familles entières par endroits. Plusieurs élèves ont suivi leurs parents dans l'exode, occasionnant une faible fréquentation scolaire, voire une fermeture des écoles».
- Région de Tahoua: «Les disponibilités fourragères, quasi nulles dans toutes les zones vulnérables, ne feront qu'amplifier la présentation et la braderie des petits ruminants sur les marchés locaux. La conséquence de cette situation est le départ inhabituel en exode des bras valides dans toutes les zones. Dans certaines zones, il a même été signalé des cas de départ de familles entières».
- Région de Maradi: «Dès lors la survenance d'une crise alimentaire était inévitable surtout au regard du contexte de pauvreté ambiante dans lequel évoluent les populations. Actuellement celles-ci tentent de développer plusieurs stratégies pour faire face à la crise alimentaire qu'elles traversent».

Cependant, ce suivi rapproché va porter principalement sur les zones vulnérables identifiées lors de la réunion du SAP de janvier.

En mars, le SIMA publie à nouveau une synthèse des marchés confirmant une forte hausse des prix des différentes céréales, hormis le riz importé dont les prix sont stabilisés (bien qu'en hausse sensible par rapport au même mois de l'année antérieure). L'analyse des prix du maïs intègre les marchés du Bénin et du Nigeria, tous orientés fortement à la hausse. Selon les localités, les prix du mil et du maïs voisinent ou dépassent désormais 20 000 FCFA le sac de 100 kg.

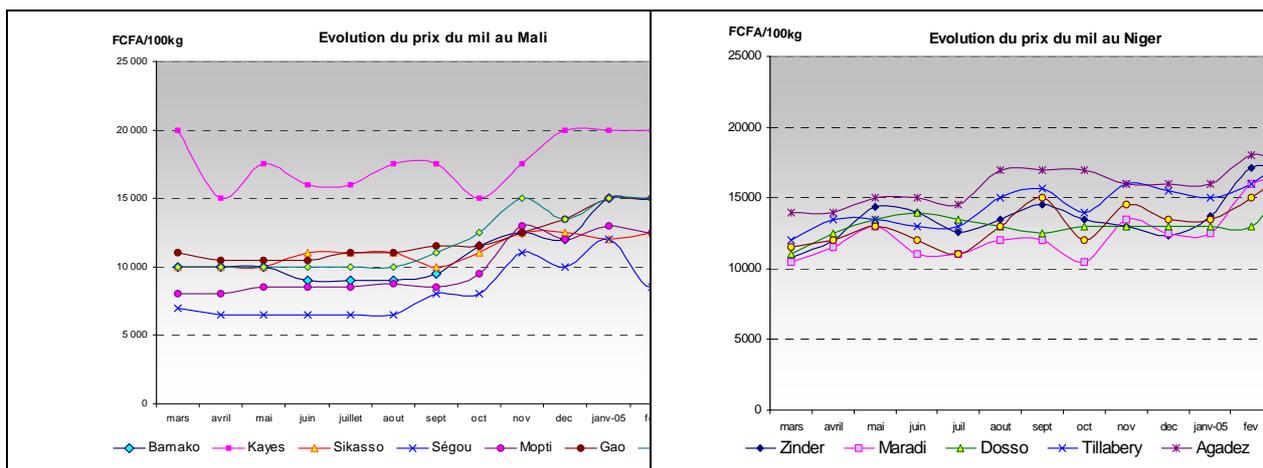
Toujours en mars, le FEWS NET<sup>59</sup> change de signal d'alerte et passe au seuil «AVERTISSEMENT». Il met l'accent sur la hausse des prix: «la dégradation des conditions alimentaires des ménages est marquée en mars par un accès de plus en plus difficile des ménages ruraux et urbains aux marchés pour leur alimentation, compte tenu d'une hausse significative des prix sur l'ensemble du territoire(...). La poursuite de la détérioration des conditions pastorales se reflète sur les marchés par une grande présentation d'animaux en mauvais embonpoint et de prix bas comparés à février». Rappelant les résultats de la mission conjointe conduite fin février, il indique que «les populations nécessitant une assistance alimentaire entre mars et août ont été réévaluées. Plus de 20% de la population soit 2 532 957 personnes vivant essentiellement dans les zones au nord du 14<sup>ème</sup> parallèle devraient bénéficier d'une assistance pour couvrir leurs besoins propres de survie et ceux de leurs animaux». Les analyses de FEWS NET montrent clairement que les difficultés alimentaires sont désormais en train de gagner l'ensemble du territoire, du fait de la hausse des prix.

<sup>59</sup> Rapport mensuel sur la sécurité alimentaire de mars 2005.



En avril, Afrique Verte publie, dans son bulletin mensuel de suivi de campagne n°48<sup>60</sup>, les prix observés dans les trois pays: le Burkina, le Mali et le Niger. Le bulletin titre «dans les trois pays, les prix ont presque doublé depuis mars 2004». Il montre clairement que les marchés de ces trois pays de la région s'inscrivent dans le même mouvement de hausse, avec d'ailleurs pour le mil des prix très proches dans les trois capitales: 17 000 FCFA le sac à Ouagadougou, 17 500 FCFA à Bamako et Niamey. Le bulletin fait un point rapide de la situation alimentaire dans chaque région.

Graphique 2: Suivi des prix publié par Afrique Verte en avril 2005



<sup>60</sup> Point sur la situation alimentaire au Sahel. Informations sur le prix des céréales au Burkina Faso, Mali et Niger; Afrique Verte.



De son côté, le document de la FAO «Situation alimentaire et perspectives de récolte en Afrique subsaharienne» en date d'avril 2005 ne fait pas état de la situation du Niger. Ce dernier ne figure pas dans la liste des 23 pays africains confrontés à des crises alimentaires. Le rapport souligne la hausse des prix des céréales dans les zones du Mali et du Burkina Faso touchées par la sécheresse et les attaques de criquets. Il signale que «*suite à la flambée des prix des céréales dans les localités touchées par la sécheresse et les criquets pèlerins, le gouvernement (du Niger) a annoncé à la mi-février qu'il mettait en vente 67 000 tonnes de céréales provenant de ses stocks vivriers afin d'améliorer l'accès à la nourriture.*

#### Encadré 4: Commentaire relatif aux apports du SMIAR

Le SMIAR/FAO ne vient pas dans la pratique compléter les informations émanant des systèmes nationaux et régionaux. On assiste plutôt à une redondance des informations et des analyses et non pas à un approfondissement ou à une perspective différente qui pourrait résulter du suivi des productions et des marchés dans les pays voisins du Sahel, ou dans le reste du monde (par exemple, impact des perspectives de l'offre et de la demande mondiale sur les prix des céréales sur les marchés internationaux, conséquences pour les importations sahéliennes, etc).

L'information paraît parfois approximative. Par exemple, la décision portant sur les ventes à prix modérés a été prise non pas par le Gouvernement mais par le dispositif conjoint État-donateurs; elle n'a pas été prise en février 2005 mais en novembre 2004 et les stocks vivriers en question sont les stocks du dispositif conjoint et non ceux du Gouvernement! Ces imprécisions peuvent être considérées comme secondaires mais elles témoignent d'une collecte ou d'une transmission défectueuse de l'information, d'une coopération insuffisante entre le dispositif national et les systèmes d'information régionaux et internationaux.

Dans une note de synthèse de la situation des marchés agricoles rédigée à l'attention du Ministre du Commerce en avril, le SIMA propose une analyse de la hausse des prix. Désormais le mil est plus cher de 51% par rapport à la même période de l'année précédente. Plusieurs facteurs d'explication sont avancés: pour le mil: (i) les mauvaises productions de l'hivernage 2004 et une mise en marché limitée (reconstitution des stocks familiaux) dans les zones de production; (ii) la faible disponibilité du mil sur les marchés du Nord Nigeria, principale source d'approvisionnement des commerçants nigériens en bonne comme en mauvaise campagne agricole<sup>61</sup>; (iii) l'absence de mil malien sur les marchés de l'Ouest du pays... en raison des prix également élevés au Mali. Pour le maïs, les arguments suivants sont avancés: (i) l'influence de la hausse des prix du mil; (ii) l'augmentation des prix d'achat au niveau des principaux marchés fournisseurs: Mallanville au Bénin, Mai-Adua et Illéla au Nigeria.

Fin avril, le PAM et HKI publient les résultats d'une enquête nutritionnelle anthropométrique conduite en janvier 2005 sur les enfants de 6 à 59 mois dans les zones rurales des régions de Maradi et de Zinder. Cette enquête a été décidée en septembre 2004 à l'initiative du PAM, dans la perspective d'un renforcement des activités nutritionnelles et compte tenu de l'absence de données nutritionnelles depuis l'enquête conduite en 2000 par l'UNICEF<sup>62</sup>. Les résultats montrent une situation grave avec des prévalences de malnutrition aiguë de 13,4% dans la région de Maradi et de 13,5% dans la région de Zinder. Ils révèlent des taux d'émaciation sévère de 2,2% et 2,7% respectivement à Maradi et Zinder, au dessus de la limite habituellement retenue par les organisations humanitaires. Ces taux confirment la mauvaise situation nutritionnelle déjà identifiée par l'enquête MICS<sup>63</sup> de 2000. Enfin, l'enquête met en évidence des prévalences de retards de croissance très élevées, de l'ordre de 60% chez les enfants enquêtés. Alors que Maradi représente le grenier du Niger, ces résultats mettent en évidence la complexité des facteurs qui interfèrent pour déterminer les crises nutritionnelles et montrent que le facteur alimentaire n'est pas le seul déterminant. Le poids des autres facteurs notamment les aspects liés aux facteurs socio-culturels, au rapprochement des naissances et au sevrage précoce, à la condition des femmes, à la «monotonie» de l'alimentation, et. seront dès lors mis en exergue mais vont aussi contribuer à alimenter la polémique sur l'existence d'une crise alimentaire conjoncturelle. En tout état de cause, il est clair que l'initiative du PAM va jouer un rôle

<sup>61</sup> La note précise que «la dernière semaine d'avril 2005, sur le marché de Maï-Adua /Nigeria (non loin de Zinder) le prix du mil au sac de 100 kg était à 5 700 nairas soit 20 950 FCFA contre 20 000 FCFA sur le marché de Koundoumawa/Zinder au cours de la même semaine. De même le prix du mil au sac de 100 kg sur le marché de Jibia au Nigeria (non loin de Maradi) était au cours de cette semaine d'avril de 5 200 nairas, soit 19 250 FCFA contre 18 500 FCFA à Maradi et 17 500 FCFA à Tchadoua/Aguié.

<sup>62</sup> Source: Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger: synthèse sur les aspects nutritionnels; Francis Delpeuch; décembre 2005; IRAM-Cellule crises alimentaires.

<sup>63</sup> Multiple Indicator Cluster Survey.



important dans la révélation de la crise nutritionnelle et alimentaire et, après le relais pris par l'UNICEF et les ONG, contribuera à faire prendre conscience de l'urgence d'affronter sérieusement et d'apporter des réponses à long terme à la crise nutritionnelle, au Niger et dans l'ensemble du Sahel.

L'ONG Médecins Sans Frontières (MSF) publie dans la foulée un communiqué de presse qui confirme une forte augmentation du rythme des admissions d'enfants malnutris sévères à Maradi. Le rythme est alors trois fois plus élevé que les autres années. Ces données vont être reprises et communiquées dans le rapport FEWS NET du mois d'avril 2005.

### De mai à juin 2005

En mai, le SAP a procédé à la révision de la carte de vulnérabilité, dans le cadre de la deuxième réunion annuelle<sup>64</sup>. Bien qu'aucun département ne soit considéré en état de famine (note de vulnérabilité comprise entre 76 et 100), ce sont désormais 19 départements et non plus 8 (carte de janvier) qui sont considérés en situation d'extrême vulnérabilité alimentaire (note comprise entre 50 et 75). A cela s'ajoutent 18 départements jugés vulnérables (contre 26 en janvier). Seuls 8 départements sont jugés faiblement vulnérables. Le rapport précise département par département l'évolution de la situation de vulnérabilité, jugée au travers de la note de vulnérabilité:

- 2 départements ont une note qui progresse de plus de 20 points;
- 10 départements ont une note qui progresse de plus de 10 points;
- 12 départements ont une note qui progresse de plus de 5 points;
- 13 départements ont une note qui progresse de moins de 5 points.
- 7 départements ont une note de vulnérabilité stationnaire et un seul département voit sa situation s'améliorer.

Le rapport pointe la dégradation des termes de l'échange bétail/céréales. Cette détérioration est de 34 à 38% par rapport à l'année précédente pour les échanges bovin contre mil, de 22 à 36% pour les échanges d'ovins contre mil et de 29 à 37% pour les échanges de caprins contre mil.

L'actualisation de la note de vulnérabilité conduit désormais à retenir 110 zones vulnérables (et non plus 105), correspondant à 3 254 villages et non plus 2 988. La population estimée vulnérable est augmentée de 197 843 personnes et portée ainsi à 3 491 491 personnes.

---

<sup>64</sup> Comme la réunion de janvier celle-ci réunit les représentants des différentes régions, les dispositifs d'information, les ONG, etc. Le PAM n'est de nouveau pas représenté à cette réunion qui se déroule à Niamey.



### Carte 2: La carte de vulnérabilité revue en mai 2005

Les rapports conjoints de FEWS NET régional et CILSS<sup>65</sup> datés d'avril et mai interviennent plus directement sur les polémiques qui commencent à naître tant sur l'évolution de la situation alimentaire et sa compréhension que sur les réponses à la crise. Ils attirent notamment l'attention sur les engagements pris par les pays sahéliens et les donateurs dans le cadre de la Charte de l'aide alimentaire. Le bulletin daté de mai estime que *«la situation alimentaire reste caractérisée par des niveaux élevés des prix des céréales malgré un état d'approvisionnement satisfaisant des marchés. A l'origine, des informations contradictoires et souvent très pessimistes sur les perspectives de récolte 2004 suite aux incertitudes relatives à la progression de l'invasion acridienne et les surestimations de baisse de la production et des besoins d'aide alimentaire ont provoqué des tensions artificielles sur les marchés... Cette situation s'est trouvée exacerbée par des réponses inappropriées...»*.

Le bulletin national de FEWS NET passe en mai au seuil d'alerte maximum «AVIS d'URGENCE» et détaille l'aggravation de la situation alimentaire en analysant les différents indicateurs.

La mission conjointe PAM-FEWS NET-CC/SAP recommandée lors de la réunion annuelle du SAP se déroule du 7 au 15 juin 2005. Elle donne lieu à un rapport succinct<sup>66</sup>. Il identifie «les cinq urgences» qui nécessitent des réponses urgentes dans des délais très courts: (i) problèmes de semences; (ii) problèmes liés à la remontée des animaux en zone pastorale; (iii) problèmes d'accessibilité aux céréales liés aux prix des denrées et à l'épuisement des stratégies locales d'adaptation; (iv) malnutrition aiguë sévère des enfants de 0-5 ans; (v) menace d'invasion de criquets pèlerins.

Sur le point (iii), *«la mission a constaté une disponibilité de céréales de base sur les marchés. Cependant leur accessibilité se pose avec acuité aux ménages particulièrement pauvres; ces derniers ont atteint la limite de leurs stratégies d'adaptation (...). Pour permettre aux populations de s'adonner exclusivement aux travaux champêtres, la mission recommande la poursuite, le renforcement et le suivi rapproché des actions d'atténuation des crises: ventes à prix modéré des céréales et aliments du bétail, actions food for work et cash for work, banques de céréales, crédit de campagne, en ciblant les ménages les plus vulnérables»*.

En juin l'ONG française MSF va publier un rapport très critique intitulé «Niger: Payer ou mourir». Ce rapport conteste l'inertie des pouvoirs publics et de la communauté internationale et critique sévèrement les conditions d'accès aux soins et les ventes à prix modéré, estimant qu'il s'agit d'obstacles infranchissables pour les populations vulnérables.

A partir de juin et surtout en juillet, le débat va être amplement relayé par les médias internationaux et nationaux. Les appels à l'aide vont être mieux relayés. Mais la polémique continuera encore longtemps sur la nature (crise nutritionnelle chronique ou conjoncturelle, crise alimentaire chronique ou conjoncturelle...) et l'ampleur de la crise.

### 3.2 Synthèse

- Tout au long de la crise, les éléments d'analyse privilégient une lecture fondée sur les déficits de production inhérents aux poches de sécheresse et aux attaques acridiennes.
- La dégradation continue des conditions de vie d'une part importante des ménages nigériens au cours des dernières années n'a pas été clairement perçue par les observateurs et les systèmes d'information. Aussi, les éléments conjoncturels de la crise se développaient sur une crise structurelle qui elle-même s'approfondissait sérieusement mais de façon moins spectaculaire, plus insidieuse. Le suivi des conditions de vie des ménages et notamment de leurs sources de revenus, de l'importance des mises en marché de céréales à la récolte (phénomène de sur-commercialisation liée à l'ampleur des besoins monétaires des familles), etc est insuffisant pour disposer d'une vision plus claire des conditions de réalisation de la sécurité alimentaire au niveau des ménages.
- En privilégiant une approche par zones agro-écologiques, le système d'information et le cadre d'analyse de la vulnérabilité fait l'impasse sur la différenciation socio-économique qui s'amplifie actuellement en

<sup>65</sup> Rapport mensuel sur la sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest.

<sup>66</sup> Suivi de la crise alimentaire dans les zones affectées par la sécheresse et l'invasion acridienne au Niger en 2004; Mission conjointe PAM-FEWS NET-CC/SAP; 7-15 juin 2005.



- zone rurale. De ce fait, l'information ne permet pas de cibler l'aide sur les ménages les plus vulnérables, à part certaines formes d'aide qui induisent un auto-ciblage (cas du vivre contre travail par exemple).
- La plupart des paramètres qui déterminent la situation alimentaire au Niger sont rapportés de façon segmentée par les différentes composantes du dispositif global d'information (dégradation du pouvoir d'achat, évolution des prix des céréales, du bétail, mise en œuvre de stratégies de survie par les ménages, dysfonctionnement du marché, état sanitaire et nutritionnel, faible efficacité des actions d'atténuation, etc). C'est moins la défaillance des systèmes d'information sur le plan de la collecte que les capacités d'analyse intégrée de cet ensemble de paramètres qui semblent faire défaut.
  - Le rôle du marché régional dans la réalisation de la sécurité alimentaire des ménages nigériens étant insuffisamment perçu, le suivi des paramètres sous-régionaux s'est avéré très insuffisant. Le rôle des systèmes régionaux et internationaux reste trop focalisé sur la simple consolidation des informations nationales pour proposer une lecture régionale de la situation agricole et alimentaire. Celle-ci fournit une valeur ajoutée insuffisante sur le plan des interactions entre les situations nationales: par exemple, la prise en compte des données de production des pays côtiers pour affiner le jugement sur les disponibilités régionales; idem au niveau des analyses des dynamiques des prix.
  - Aussi, l'absence d'un cadre régional d'analyse des déterminants des crises alimentaires n'a pas permis de déployer des suivis de certains paramètres qui avaient pourtant été repérés comme posant problème: le risque d'une production médiocre au Nord Nigeria est repéré par FEWS NET mais malgré l'importance de cet indicateur, on ne va pas chercher à confirmer ou infirmer cette information. Il en va de même des prix. Le suivi renforcé n'interviendra que tardivement dans le cadre d'une collaboration entre le PAM et le SIMA.
  - Les incertitudes voire les tergiversations sur les tendances d'évolution de certains paramètres (production, prix, termes de l'échange, niveau d'approvisionnement des marchés...) ne vont pas conduire les dispositifs d'information à renforcer leur veille et à se montrer attentifs et réactifs aux évolutions. C'est la routine qui domine au niveau de la collecte et du traitement de l'information.
  - Au final, tout cela produit une erreur majeure de diagnostic: la crise de disponibilités localisée, se double d'une crise de disponibilité qui frappe l'ensemble des populations nigériennes pauvres bien au delà des seules zones affectées par la sécheresse et les attaques acridiennes et qui vient doper et renforcer la crise nutritionnelle structurelle.
  - Cette erreur de diagnostic aura un impact direct sur la gestion de la crise. Après correction du déficit du bilan céréalier, l'ensemble des acteurs au sein du DNP-GCA vont finalement s'accorder sur l'idée que la situation alimentaire est difficile mais maîtrisable. Selon ces acteurs, elle s'apparente à la crise de 2000-01 par conséquent le plan d'urgence élaboré dans le cadre du DNP-GCA va largement se calquer sur ce qui a été fait lors de cette crise et qui avait permis de maîtriser la situation. Le sous calibrage des mesures d'atténuation de la crise sera largement imputable à ce parallèle quelque peu hâtif effectué entre ces deux années de crises.
  - La mise en évidence de l'ampleur de la crise nutritionnelle structurelle va permettre une mobilisation importante des médias qui va ensuite permettre la sensibilisation des opinions publiques et la mobilisation des donateurs. En revanche, elle va aussi conduire les médias à questionner le PAM sur son action (ou son inaction) et va amplifier les désaccords sur l'analyse de la crise alimentaire, de sa réalité, des liens entre crise alimentaire et crise nutritionnelle, et enfin de ce qui relève de la crise structurelle et ce qui doit être imputé à des facteurs conjoncturels.

**Au final, il apparaît clairement que ce n'est pas le manque d'information qui a retardé la prévision de la crise et son anticipation. Ce sont plutôt les faiblesses dans l'analyse, dans la capacité à croiser de multiples paramètres et éléments d'appréciation d'une situation alimentaire de façon à formuler des pronostics et le cas échéant à mobiliser des efforts complémentaires d'investigation permettant de confirmer ou infirmer des hypothèses. S'ajoute à cela la difficulté d'intégrer les dimensions régionales dans le cadre d'analyse des conditions de réalisation de la sécurité alimentaire, notamment au regard de l'importance du Nigeria pour les ménages nigériens. Il apparaît dès lors clairement que les dispositifs d'information privilégient trop l'espace national et, lorsqu'ils s'intéressent au régional privilégient l'espace sahélien au détriment d'une approche fondée sur la réalité du fonctionnement des économies et des échanges de produits agricoles et alimentaires dans la région.**

#### 4. Enseignements pour l'avenir

Dans le domaine de l'information, la majorité des recommandations liées aux enseignements de la crise s'adressent aux structures nationales en charge de la production de cette information et de son analyse. Cependant, plusieurs recommandations spécifiques s'adressent au PAM.



#### 4.1 Recommandations générales

Ce qui ressort assez clairement de l'analyse, c'est que le dispositif d'information nigérien:

- dispose d'un cadre d'analyse qui privilégie les disponibilités agricoles. Il devrait être ré-équilibré pour prendre mieux en compte les autres dimensions de l'insécurité alimentaire que sont notamment: l'accessibilité au travers de l'évolution des sources de revenus des ménages; l'accessibilité au travers du fonctionnement des marchés et enfin les dimensions liées à la nutrition et à l'utilisation des aliments, en particulier par les jeunes enfants. Ce cadre a beaucoup évolué depuis la création du SAP mais les mutations profondes que connaissent les sociétés nigériennes devraient conduire à renouveler l'approche;
- collecte la plupart des informations nécessaires à la formulation de diagnostics ou de scénarios (hormis sur les aspects nutritionnels où l'information primaire produite de façon permanente n'existe pas). Des efforts doivent être accomplis au niveau de la rapidité de la remontée d'information vers le niveau central, de façon à raccourcir les délais de traitement et de mise à disposition de l'information.
- mais les capacités d'analyse intégrées de ces informations restent insuffisantes et ne permettent pas de caractériser correctement les crises et par conséquent de nourrir l'instruction des réponses.
- reste administratif et ne parvient pas à exploiter les connaissances et les information émanant d'un faisceau de structures telles que le FEWS NET, la FAO, les ONG, etc.
- dispose par conséquent d'une capacité d'anticipation et de prédiction insuffisante pour servir une approche de la prévention/gestion des crises qui privilégie l'atténuation et cherche à éviter le déclenchement effectif des crises.

L'évaluation externe du DNP-GCA a formulé des recommandations sur le volet information. De même la revue après actions (PAM et Gouvernement) a mentionné un certain nombre de réformes à entreprendre.

#### 4.2 Recommandations à l'égard du PAM

Quatre recommandations sont mises en avant par la mission d'évaluation de la réponse du PAM dans le domaine de l'information:

- a) Redéfinir l'ensemble des indicateurs nécessaires à une lecture complète de la sécurité alimentaire au niveau du Niger et de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agit sur ce plan de prendre acte de l'évolution des problématiques d'insécurité alimentaire et d'identifier les indicateurs qui vont permettre de mieux saisir les risques de déclenchement de crise, que ce soit des indicateurs reflétant des dynamiques nationales ou des indicateurs reflétant des dynamiques régionales influençant les conditions de la SA dans le pays. Il s'agit notamment de l'intégration des suivis des prix, de l'amélioration du suivi des disponibilités, du suivi des revenus de l'exode et des migrations, et plus généralement de l'évolution des diverses sources de revenus des ménages, etc. Une relecture du Cadre harmonisé d'analyse permanente de la vulnérabilité courante au Sahel devrait être entrepris à l'initiative des institutions qui pilotent ce processus: PAM, CILSS et FEWS NET notamment. Un travail identique devra être conduit par la CC-SAP au niveau du Niger et devrait bénéficier de l'appui des unités d'information du PAM.
- b) S'assurer de la collecte régulière de l'ensemble des indicateurs identifiés, que ce soit par les systèmes de collecte existants dans la région, dans le pays ou au sein du PAM. Le PAM devrait s'impliquer dans les appuis aux systèmes d'information collectant les données de base qui sont essentielles aux analyses de longue période comme aux analyses conjoncturelles. La dégradation de la qualité de l'information inhérente au retrait des appuis extérieurs, à la «fluidité des ressources humaines», à la faible prise en charge par les États posent des problèmes importants de pérennité, de qualité des systèmes d'information. Utilisateur de ces données, le PAM doit s'investir, avec les autres donateurs et utilisateurs dans l'appui aux systèmes d'information de base : enquête agricole, SIM, SAP, suivis nutritionnels. Lorsque les systèmes nationaux ou régionaux font défaut, le PAM doit dès lors s'interroger, avec les autres partenaires, sur ce qu'il convient de faire pour pallier la carence d'information.
- c) Produire une analyse régulière et intégrée de l'évolution de la situation de sécurité alimentaire. Cette analyse prenant mieux en considération l'ensemble des dimensions de l'insécurité alimentaire, doit être à la base de la stratégie d'intervention du PAM. Autant le PAM doit appuyer et s'appuyer le plus possible sur les systèmes d'information nationaux, de façon à en faciliter la pérennisation et la consolidation, autant il doit pouvoir construire sa propre capacité d'analyse dans des situations aussi complexes et évolutives.



Cette autonomie ne l'empêche nullement de mettre sa capacité d'analyse au service du Dispositif mais il ne peut prendre le risque de dépendre intégralement de la production d'analyse externe au PAM.

- d) Distinguer entre l'analyse et la programmation afin d'améliorer la crédibilité de l'analyse et sa dissémination tout en assurant la prise en compte du diagnostic dans le processus d'instruction des interventions. Cette question est très importante car elle porte sur les garanties d'indépendance de la production d'information du PAM. L'institution doit réfléchir à la manière de crédibiliser sa production d'information en la déliant nettement de la programmation des aides et plus généralement de ses interventions.

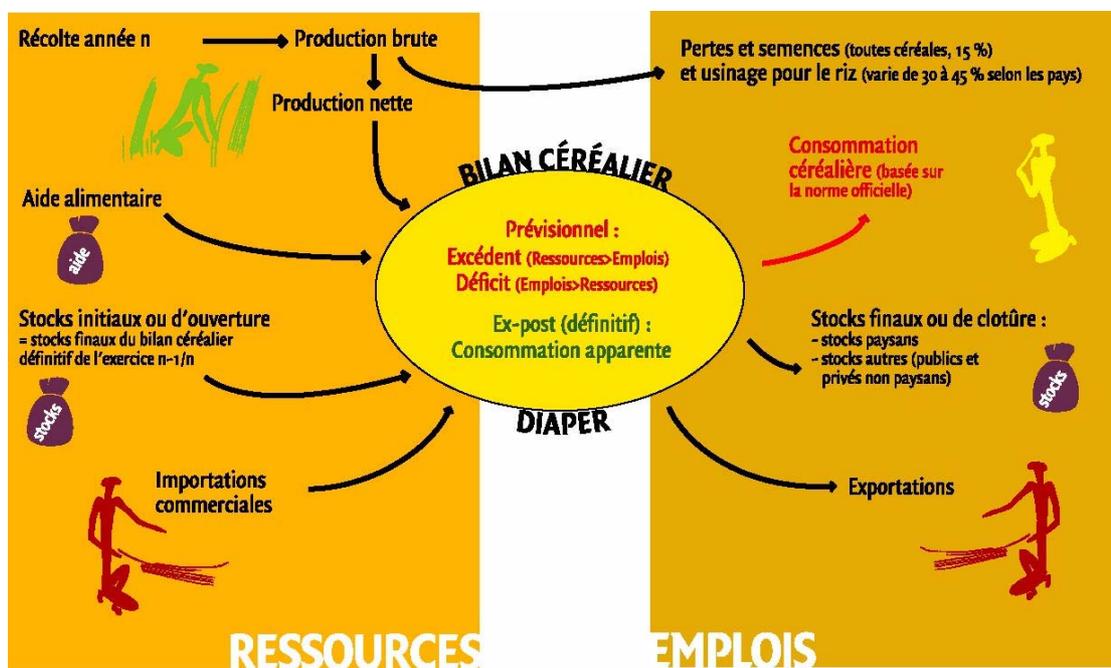


## Appendice

### Mode d'établissement du bilan céréalier

Ce mode d'élaboration du bilan céréalier est celui adopté par les pays du CILSS. Le bilan établi par la FAO diffère de celui-ci du fait de la valeur de la norme de consommation utilisée.

Les flux à l'intérieur de l'espace CILSS ne sont pas comptabilisés ni en importations ni en exportations, car ils sont considérés comme n'affectant pas le bilan régional.





## ANNEXE 7

### Fonctionnement du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires au Niger (DNP-GCA)

#### Extraits du rapport de la mission d'évaluation du DNP-GCA

Roger Blein

La présente note technique s'appuie quasi exclusivement sur les travaux conduits par la mission IRAM dans le cadre de l'évaluation du dispositif de prévention et gestion des crises alimentaires, lors de la crise 2004-05.

Elle est essentiellement construite à partir de larges extraits du rapport principal établi par cette mission<sup>67</sup>, permettant (i) de décrire sommairement le dispositif national dans lequel s'insère le PAM, (ii) de présenter le plan d'urgence et sa mise en œuvre en réponse à la crise ; et (iii) de rappeler le diagnostic établi par la mission IRAM sur les forces et faiblesses du dispositif.

Cette approche est liée au fait que les deux évaluations (celle du dispositif DNP-GCA et celle de la réponse du PAM à la crise) ont été conçues pour être complémentaires dans la mesure où le PAM est inséré dans le dispositif institutionnel État-Donateurs. La réflexion sur les évolutions à envisager ne peut ainsi se conduire indépendamment du processus d'analyse et de changement engagé suite à l'évaluation du dispositif institutionnel au Niger, au sein duquel le PAM assurait jusque là le rôle de chef de file des donateurs.

Le dispositif repose en réalité sur deux composantes. La première composante relative à l'information est mise en œuvre par le CC-SAP. Cette composante du dispositif est détaillée dans la note technique relative à l'information. Elle n'est donc pas reprise ici. La note s'attarde principalement sur la deuxième composante dont la mission est la gestion des crises, incarnée par la Cellule crises alimentaires (CCA).

#### 1. Présentation du dispositif

##### 1.1 La genèse du Dispositif : une construction laborieuse

Le Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires a été relancé avec l'appui des donateurs en 1998. Le système d'intervention publique tire son origine des dispositifs de coordination bailleurs-Gouvernement qui ont été mis en place au Sahel au cours des années 80 pour accompagner les processus de libéralisation et d'ajustement du secteur céréalier. Impliqués dans la gestion de l'aide alimentaire et les réformes des offices céréaliers, ces dispositifs se sont progressivement investis dans la prévention et la gestion des crises alimentaires dans un contexte récurrent de sécheresses et de déficits céréaliers.

Parmi les pays du Sahel, le Niger est un de ceux qui a connu le plus de difficulté dans la coordination des actions de sécurité alimentaire. L'aide alimentaire a longtemps joué un rôle prépondérant, souvent dominé par des considérations politiques. De ce fait, la politique de sécurité alimentaire a longtemps été confondue avec les questions d'urgence, l'information sur les déficits est restée un sujet de polémique et la gestion du Stock National de Sécurité (SNS) une affaire conflictuelle entre Etat et bailleurs. De plus, les donateurs ont souvent éprouvé plus de difficultés qu'ailleurs à se coordonner. La concertation était difficile à développer et sans elle il n'était pas possible de construire une politique de sécurité alimentaire<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Egg J. et al; Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger. Rapport principal; IRAM; CCA-Cabinet du Premier Ministre; février 2006.

<sup>68</sup> En 1996, le diagnostic partagé dans le réseau de prévention des crises (CILSS/Club du Sahel) soulignait que «les difficultés de coordination apparaissent aussi bien entre les donateurs, qu'entre les administrations nationales et entre le Gouvernement et les donateurs».



Fin 1997, après une longue période alternant difficultés et stagnation de la concertation Etat-donateurs, puis une crise suite aux prélèvements sur le SNS décidés unilatéralement par le gouvernement et non reconstitués<sup>69</sup>, une initiative commune du gouvernement du Niger et de quelques donateurs (Commission Européenne et France en particulier) permet de créer les conditions pour une véritable politique de prévention et de gestion des crises alimentaires. Le relevé de conclusion de décembre 1998 instaure un mécanisme de concertation - coordination rapprochée entre l'Etat et les donateurs au sein du Dispositif. Depuis cette date, le processus a été affecté par des changements de conjoncture politique et plusieurs accrocs entre les donateurs et l'Etat, mais il n'a pas été remis en cause et, depuis le début 2001, il a connu un essor remarquable.

## 1.2 La structure du Dispositif

Comme sa dénomination l'indique, le Dispositif a pour objectif de prévenir les risques de crise alimentaire au Niger et, en cas d'occurrence d'une crise, d'en limiter les effets sur les populations. D'architecture classique, il se compose de structures impliquées dans l'alerte (SAP, SIMs, Direction de l'Agriculture, Direction de la météorologie, etc), de structures de prise de décision et de coordination (CMC, CRC, CCA), de moyens et de structures servant aux opérations d'atténuation et d'urgence (SNR, FCD, FCP, OPVN).

Plus précisément, la structure Dispositif et ses règles de fonctionnement sont définies dans l'Accord cadre signé en 2005, qui remplace le relevé de conclusion de 1998 amendé en décembre 1999. La coordination du Dispositif relève du Cabinet du Premier Ministre à travers le Comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires.

Le dispositif comprend:

- Un organe commun, la Commission Mixte de Concertation Etat-Donateurs (CMC); instance de coordination et de décision. Elle se réunit à deux niveaux: en séance plénière et en Comité Restreint de Concertation (CRC). Le CRC apparaît comme la clé de voûte du dispositif<sup>70</sup>.
- Un bien commun, le Stock National de Réserve (SNR), composé du Stock National de Sécurité (SNS), stock physique, et du Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA), stock financier permettant l'achat de céréales en cas de crise alimentaire grave.
- Un Fonds d'Intervention, destiné à financer les actions d'atténuation des crises, il est composé d'un Fonds Commun des Donateurs (FCD) et des fonds de contrepartie des aides alimentaires gérés sur une base bilatérale.

Pour exercer ses fonctions, la CMC s'appuie sur plusieurs structures<sup>71</sup>:

- La Cellule crises alimentaires (CCA): placée au cabinet du Premier Ministre, elle assure le secrétariat de la CMC et du CRC ainsi que la coordination technique du dispositif. Elle est chargée de la coordination des aides alimentaires et de la supervision de la mise en œuvre et du suivi des actions décidées par la CMC/CRC, notamment celles financées par le FCD.
- La cellule de coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP): placée au cabinet du Premier Ministre, elle est chargée de recueillir, traiter et diffuser les informations relatives à la sécurité alimentaire ainsi que d'identifier les actions à mener pour prévenir ou atténuer les crises alimentaires. Pour exercer ses fonctions, la CC/SAP s'appuie sur différents systèmes d'information dépendant des Ministères techniques, notamment: le SIMA (marchés agricoles), le SIMB (marchés de bétail) et l'EPER (enquête prévision et estimation des récoltes des services de la statistique agricole, ainsi que sur les comités régionaux et sous-régionaux (cf ci-dessous).
- L'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN) qui, au travers d'un contrat plan avec l'Etat, est chargé de la maintenance du SNS et de la gestion logistique des aides alimentaires pour le compte de la CMC: réalisation des opérations d'achats, positionnement du stock dans les magasins situés dans les différentes régions, entretien du stock, mise à disposition des vivres auprès des comités sous régionaux de gestion des crises alimentaires, mise en œuvre des rotations techniques, etc.

<sup>69</sup> Fin 1995, le SNS contenait 33 800 tonnes; un an plus tard, il était tombé à 2 400 tonnes et en septembre 1997, son niveau était proche de zéro.

<sup>70</sup> Alors qu'avant 1997, la concertation ne fonctionnait qu'au niveau diplomatique, le CRC l'a ancrée sur le terrain technique et institutionnel (rapport Resal, octobre 2001).

<sup>71</sup> Présentées ici en s'appuyant sur les termes du préambule de l'accord cadre.





- Les Ministères techniques membres du CNPGCA, qui produisent l'information nécessaires pour les analyses effectuées par la CC/SAP et constituent des relais pour assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations menées par le Dispositif.
- Les Comités régionaux et sous-régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaires qui regroupent l'ensemble des acteurs concernés administrations décentralisées et les ONG, opératrices sur le terrain et certains projets) pour coordonner la production d'information et la mise en oeuvre d'actions dans leurs entités administratives.

Le Dispositif national est intégré dans le réseau régional de prévention et gestion des crises sous l'égide du CILSS<sup>72</sup> qui reçoit l'appui des systèmes d'information internationaux du SMIAR/FAO et de FEWS NET financé par l'USAID.

Le Dispositif est financé de manière habituelle par le Gouvernement nigérien, l'Union Européenne, la France, le PAM et dans une moindre mesure l'Italie<sup>73</sup>. Des appuis supplémentaires du PAM et du PNUD se sont ajoutés durant la crise 2004-05.

### 1.3 La place et le rôle du PAM dans le dispositif

Le PAM a été désigné par les donateurs et reconnu par le Gouvernement comme le chef de file des donateurs. Il les représente notamment pour engager les ressources communes (stocks de sécurité physique et financier) lorsque la CMC l'a décidé à l'unanimité. Cet engagement des ressources ne peut intervenir que sur la base d'une co-signature entre l'Etat représenté par le Premier Ministre et les donateurs.

## 2. Une politique de prévention et d'atténuation qui s'est renforcée

Longtemps critiqué pour sa focalisation sur l'aide alimentaire, le Dispositif du Niger a évolué en diversifiant ses interventions et en mettant en oeuvre un volet novateur de prévention/ atténuation des crises localisées, basé sur des micro-réalisations qui ambitionnent d'agir à la fois sur les dimensions court terme et moyen/long terme de l'insécurité alimentaire. Il dispose aujourd'hui d'une panoplie d'interventions mises en oeuvre sous la responsabilité de la CCA: micro-réalisations, ventes de céréales à prix modérés, distributions gratuites d'aliments, distribution de semences d'urgence et de substitution, distribution d'intrants zootechniques. Il est partie intégrante de la politique nationale de lutte contre la pauvreté. En effet, il s'inscrit explicitement dans l'un des volets de la stratégie de développement rural (SDR) intitulé «Prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles»<sup>74</sup>.

Plusieurs faiblesses lui sont connues, notamment le manque de référentiel du SAP sur les conditions structurelles de la vulnérabilité des populations et les relations souvent difficiles entre les structures qui le composent. Mais des améliorations ont été apportées ces dernières années et l'efficacité de la CCA permet de palier nombre d'insuffisances.

Bien que le Plan d'assistance alimentaire d'urgence n'ait pas encore été mis sur pied, les diverses composantes du Dispositif étaient considérées avant la crise comme fonctionnelles. Le sentiment qui prévalait était que le Dispositif a fait ses preuves dans la gestion de situations de crises modérées et que s'il n'a pas eu à faire face à des situations graves, le risque de famine est écarté car le système d'alerte permettra d'acheminer l'aide à temps.

<sup>72</sup> Comité Inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel: Burkina Faso, Mauritanie, Cap vert, Mali, Niger, Gambie, Sénégal, Tchad, Guinée Bissau.

<sup>73</sup> Le Gouvernement nigérien finance les salaires des fonctionnaires des services du Dispositif, ainsi qu'une partie du stock national de sécurité, physique et financier.

La Commission européenne finance le fonctionnement des structures du Dispositif: CCA, SAP, SIMa, SIMb, EPER, DPV ainsi qu'une partie importante du SNR et du FCD, et la mise à disposition de 2 assistants techniques.

La France finance en partie la CCA et lui met à disposition 1 assistant technique, finance le SNR, le FCD et le Fonds de Contrepartie de l'aide française.

Le PAM intervient comme fournisseur de vivres dans certaines actions du Dispositif.

<sup>74</sup> Adoptée en novembre 2003, la SDR constitue la traduction dans le domaine rural de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.



## 2.1 Les instruments d'atténuation – gestion des crises mobilisables

Le principe de la co-décision ainsi que le principe de la co-gestion des réponses sont nettement affirmés dans l'Accord cadre entre l'État du Niger et les donateurs, relatif au renforcement du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires. Cet accord, révisé et signé en février 2005, stipule ainsi que les contributions des donateurs permettent de compléter les moyens mobilisés par l'État, au niveau de la mise en œuvre d'interventions de prévention et de gestion des crises (pré positionnement de moyens sur des outils communs) et au niveau du renforcement, technique et financier, des structures nationales chargées de la mise en œuvre de la politique de prévention et de gestion des crises.

Dès les résultats de la campagne connus, la Cellule crises alimentaires prépare le cas échéant un plan d'atténuation des crises, ou plan d'urgence selon le diagnostic formulé à cette date, et soumis à l'appréciation de la CMC. La CCA intervient en tant que secrétariat exécutif de la CMC, puis en aval dans la mise en œuvre des décisions, ainsi que dans leur suivi évaluation.

Les interventions du dispositif reposent sur un nombre limité d'instruments:

- les micro-réalisations
- les distributions de semences d'urgence
- les distributions d'intrants zootechniques
- les ventes de céréales à prix modérés
- les distributions gratuites de vivres

D'une façon générale, **les micro-réalisations** poursuivent un double objectif. A court terme elles visent à faciliter l'accès des vivres pour les ménages vulnérables et à moyen – long terme, elles visent à réduire durablement la vulnérabilité de ces mêmes ménages aux chocs externes. En pratique les programmes de micro-réalisations incluent la mise en place de banques céréalières et les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO). Pour ces derniers, il s'agit en général d'opérations de restauration des terres dégradées, voire de constructions d'ouvrages d'aménagement foncier ou de maîtrise de l'eau. Ces opérations sont mises en œuvre par des opérateurs pour le compte du dispositif. En général, deux types d'opérateurs sont mobilisés: les ONG et les Comités régionaux de prévention et gestion des crises alimentaires.

Les **distributions de semences d'urgence** visent à réduire les risques de voir les populations consommer leurs propres réserves semencières, amputant ainsi mécaniquement la prochaine campagne. Ces opérations sont aussi mises en œuvre en cas de semis à répétition, liés à des pauses pluviométriques en début d'hivernage. Ces mesures agissent sur les conditions de la campagne suivante. Elles visent donc à éviter l'accumulation des difficultés et la «vulnérabilisation» croissante des ménages agricoles.

Les **distributions d'intrants zootechniques** sont ciblées sur les zones pastorales, voire agro-pastorales. Ce type d'intervention vise d'une part à éviter la détérioration de l'état d'embonpoint des animaux, qui conduit tôt ou tard à un bradage quasi généralisé du cheptel (dégradation des termes de l'échange céréales/bétail); et d'autre part à préserver le noyau reproducteur du cheptel. Généralement, le programme promeut la constitution de banques d'aliments du bétail. La commercialisation à prix modéré du stock d'intrants (SPAI<sup>75</sup>, pailles, etc) permet de reconstituer au moins partiellement le stock. Le principe est à peu près le même que celui sur lequel repose la banque de céréales<sup>76</sup>.

**Les ventes de céréales à prix modéré.** Alors que le Niger était un des pays de la région figurant parmi les plus importants consommateurs d'aide alimentaire gratuite, il est devenu très réticent et ne réserve l'usage des distributions gratuites qu'en dernier recours. Cette option rencontrait jusque là un large consensus au sein du dispositif<sup>77</sup>. Les ventes à prix modérés sont privilégiées pour plusieurs raisons:

<sup>75</sup> Sous-produits agro-industriels.

<sup>76</sup> Le principe de ces banques de céréales ou d'aliments du bétail est de mettre en place un magasin de stockage et d'y localiser un stock de céréales ou d'aliment du bétail dont la gestion est confié à un comité. Les produits sont vendus en période de soudure aux membres à un prix modéré ou prêtés, puis remboursés par les membres à la récolte ou lors de la vente des animaux. Les modalités varient considérablement selon les opérateurs promoteurs de ces banques.

<sup>77</sup> L'Accord cadre fait explicitement référence aux engagements pris dans le cadre de la Charte de l'aide alimentaire adoptée en 1989 conjointement par les pays membres du CILSS et les donateurs réunis au sein du Club du Sahel.



- elles limiteraient le risque de développement de l'assistanat au sein des populations bénéficiaires, affectant ainsi progressivement leur dignité et limitant la recherche de stratégies d'atténuation des crises au niveau des ménages;
- elles conduisent à partager le coût de la crise entre la collectivité (nationale et internationale) et les ménages eux-mêmes;
- elles permettent de reconstituer, au moins pour partie, les stocks et évitent ainsi une complète décapitalisation des stocks à chaque crise. Au regard de l'occurrence des crises au Niger, la question de la reconstitution des outils du dispositif est nécessairement une question sensible;
- la procédure de vente à prix modéré permettrait un auto-ciblage des ménages bénéficiaires en fonction de leurs ressources, ce qu'il est difficile d'envisager avec les distributions gratuites pour lesquelles le niveau le plus désagrégé est le village (voire la zone);
- enfin, les ventes à prix modéré, tout en bénéficiant directement aux ménages qui les achètent, pèseraient sur les prix de marché, et bénéficieraient ainsi à l'ensemble des ménages (amélioration de l'accessibilité, lutte contre les pratiques spéculatives).

**Les distributions gratuites de vivres.** Elles sont explicitement considérées comme une modalité de dernier recours dans la stratégie du dispositif de PGCA. Ceci pour trois raisons: les risques de déstabilisation des filières locales et des systèmes de production d'une part, les risques de perturbation dans le fonctionnement du marché (effondrement des prix, ruptures d'approvisionnement par les commerçants), et enfin, l'impact négatif sur les comportements des ménages<sup>78</sup>.

### 3. L'état du dispositif à l'entame de la campagne 2004-05

#### 3.1 Des outils conventionnels affaiblis par la crise acridienne

A l'ouverture de la campagne, en novembre 2004, les outils du Dispositif sont considérablement affaiblis. Le stock physique porte sur un volume de 17 000 tonnes environ (au lieu de 50 000 tonnes) et une part importante des ressources financières ont été mobilisées pour les programmes de lutte antiacridienne. Aussi, le Fonds de sécurité alimentaire, en principe calibré pour permettre d'acheter 60 000 tonnes de céréales ne s'élève qu'à environ 3 milliards de FCFA, correspondant à moins de 20 000 tonnes de céréales<sup>79</sup>. Cette situation est évidemment connue de tous les partenaires du dispositif, le PAM au premier chef.

### 4. Les réponses du dispositif à la crise

#### 4.1 Le plan d'urgence (novembre 2004)

Avant même que le SAP ne publie la carte de vulnérabilité (finalement connue en janvier 2005 au lieu de novembre 2004), le dispositif a préparé un plan d'urgence. Ce plan a été décidé sur la base des éléments du suivi de la campagne, marquée par des sécheresses localisées et des attaques acridiennes.

Le plan était organisé autour de deux axes:

- un volet d'atténuation de la crise fondé sur une opération «banques de céréales», ciblé sur la réhabilitation ou la création de 1 000 banques (volume de vivres: 10 000 tonnes) et sur des travaux à haute intensité de main d'œuvre (food for work – 8 100 tonnes et cash for work pour un montant de 540 millions de FCFA);
- une opération ventes de céréales à prix modéré, portant sur un volume de 67 000 tonnes dont 60 000 restent à réaliser en 5 rotations de 12 000 tonnes, au prix de 100 FCFA le kg.

Le 25 novembre 2004, le Chef du Gouvernement adresse une requête officielle au Représentant du PAM, en sa qualité de représentant des donateurs au sein du Dispositif. Via cette requête d'aide alimentaire, le Gouvernement sollicite la Communauté internationale et nationale pour «venir en aide aux populations nécessiteuses à travers des

<sup>78</sup> Cadre stratégique de la politique de prévention et d'atténuation des crises alimentaires au Niger. J. Egg; A Danguioua; D Michiels; CCA; 2004.

<sup>79</sup> Ce «pouvoir d'achat» va se détériorer rapidement au fur et à mesure que les prix des céréales vont grimper au cours de la campagne.



contributions auprès du DNP-GCA dont les outils demandent à être mobilisés sans tarder». La note placée en annexe de la requête précise que l'objectif est surtout de «fixer les femmes et les enfants qui constituent les couches les plus vulnérables et permettre aux écoles (...) d'être opérationnelles». Il s'agit de «procéder à un renforcement de la disponibilité et de l'accessibilité économique des céréales de base, dans toute les zones touchées à travers un programme d'urgence qui couvrira plusieurs formes d'assistances alimentaires:

- La constitution d'un stock céréalier pour la réalisation de vagues successives de ventes de céréales à prix modéré, ciblée en vue de faciliter l'accès aux populations à faible revenu;
- Le renforcement des stocks des banques céréalières existantes et la création de nouvelles banques dans les zones les plus affectées;
- La mise en place de plusieurs chantiers de haute intensité de main d'œuvre à travers les programmes de «vivres contre travail».

Au travers de ces différentes formes d'assistance, les trois objectifs affichés sont les suivants:

- sécuriser les populations extrêmement vulnérables en leur facilitant l'accès aux ressources alimentaires de base;
- lutter contre la malnutrition notamment celle des femmes et des enfants des zones les plus affectées;
- assurer la sécurité alimentaire des populations à un niveau compatible avec l'exercice d'activités productives et asseoir les bases d'une prochaine campagne agricole.

Les besoins sont estimés ainsi:

- Opération VCPM: 67 000 tonnes (dont 6 841 tonnes déjà distribuées), soit 5 rotations de 12 000 tonnes (décembre 2004, février, avril, juin et août 2005). Cette opération est prévue pour être placée sous la responsabilité de la CCA. Les ventes étant réalisées au niveau des villages par des comités de vente. Le prix des céréales est fixé à 10 000 FCFA le sac de 100 kg;
- Opération banques de céréales: renforcement ou création de 1 000 banques avec une dotation unitaire de 10 tonnes. Cette opération est programmée pour être mise en œuvre au travers des promoteurs des BC (ONG) ou des services techniques.
- Mise en place des travaux à haute intensité de main d'œuvre. Mise en œuvre au travers des ONG, des projets et services techniques présents sur les zones (18 départements); 20 sites ciblés avec 50 personnes en moyenne et une durée de 120 jours soit 2 160 000 hommes/jour. Les trois quarts sont prévus sous forme de food for work, pour un volume global de céréales estimé à 8 100 tonnes et le quart restant sous forme de cash for work représentant un montant de 540 millions de FCFA.

La requête porte sur (i) des contributions au SNS en mil, sorgho et maïs exclusivement; (ii) des contributions sous forme d'aides alimentaire en nature destinées à être monétisées (riz, farine de blé et lait en poudre), et enfin (iii) des appuis financiers pour le renforcement du SNS, du FSA ou pour des achats directs de céréales.

Enfin, la note précise, d'une part que les aides ou les produits de la monétisation seront versés au FSA, placé sous l'autorité de la CMC (compte à double signature gouvernement et donateurs); et d'autre part que les achats de céréales se feront de préférence sur le marché sous-régional, de préférence en mil, sorgho et maïs, sur la base d'une mise en concurrence.

Cette requête précise qu'un plan d'action (et une requête) spécifiques seront élaborés en direction des zones pastorales.

En réponse, le PAM mobilise ses outils d'intervention: le programme pays est accéléré et une EMOP (action d'urgence) est élaborée. Elle sera adoptée le 17 février 2005. Cette dernière constitue en principe l'instrument utilisé pour répondre aux situations d'urgence. Or, cette première EMOP<sup>80</sup> (elle sera révisée à de multiples reprises) ne portera que sur un volume de 6 562 tonnes de vivres destinées aux activités de vivres contre travail et vivres contre formation, ainsi qu'aux banques de céréales, au bénéfice de 400 000 personnes vulnérables dans les régions

<sup>80</sup> La mise en œuvre d'une EMOP est subordonnée à son financement par les donateurs du PAM. Sans cela, seule la possibilité de recourir à des avances (Compte d'Intervention Immédiate) permet d'engager des actions. La première allocation d'avance portera sur un montant de 1,4 millions de dollars et interviendra avant l'adoption formelle de l'EMOP, le 3 février. Au total sur l'ensemble de la crise, les avances porteront sur un volume financier de 20,8 millions de dollars.



de Tahoua et Tillabéry, ainsi que dans les départements pastoraux de la région de Zinder (Tanout) et Maradi (Dakoro). La distribution d'aide alimentaire gratuite est expressément prévue en cas de nécessité. La note relative à la réponse du PAM détaille cet aspect.

## 4.2 Le degré de mise en œuvre du plan d'urgence

### Le volet «atténuation des crises»

Le plan d'atténuation des crises a connu d'importants problèmes de mise en œuvre. Alors que les deux phases du PAC prévoyaient<sup>81</sup> de mettre en place 157 banques d'aliments du bétail, 736 banques de céréales et banques de semences, 952 tonnes de vivres contre travail et d'allouer 328 millions de FCFA à des opérations de cash for work, les taux de réalisation vont être systématiquement très en deçà. Selon les données fournies par la CCA, les taux de réalisation en octobre 2005 étaient les suivants:

Tableau 1: Taux de réalisation du plan d'atténuation des crises

Mise en place de Banques d'aliments du bétail	42%
Fourniture d'intrants d'aliments du bétail	100%
Mise en place ou réhabilitation de BC ou banques de semences	22%
Vivres alloués pour les stocks de BC	12,5%
Vivres alloués pour du Food For Work	44%
Ressources allouées pour du Cash For Work	80%

La lenteur de mobilisation des ressources indispensables à la mise en œuvre des actions programmées explique en partie ces mauvais résultats. Les modalités de mise en œuvre sont aussi en cause. Les actions d'atténuation font l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt auprès des opérateurs que sont les ONG et les comités sous régionaux de gestion des crises alimentaires. Les dossiers de projets doivent être constitués, centralisés au niveau de la CCA, analysés puis soumis à l'approbation du CRC. Cette procédure qui inclut un nombre d'opérateurs et de dossiers très importants au regard des capacités de la CCA, prend plusieurs mois. Alors qu'il s'agit d'actions de prévention, qui doivent en principe être en place en amont de la soudure pour éviter le déclenchement de la crise, les délais d'instruction et de mise en place des actions, contrecarrent mécaniquement l'objectif et ne vont pas permettre de l'atteindre.

Les actions d'atténuation prévues dans le cadre du plan d'urgence apparaissent comme fortement sous évaluées pour prétendre avoir un impact significatif sur la crise alimentaire telle qu'elle se profile à cette époque. De plus la majorité de ces actions ne pourront être mises en œuvre, pour des raisons qui tiennent à la disponibilité des moyens et plus tard, lorsque les moyens seront disponibles, à la réorientation de leur allocation (en particulier vers les distributions gratuites). C'est ainsi que, par exemple, la dotation en stock des banques de céréales ne sera jamais honorée au cours de la campagne. Pour les villages concernés, ceci est considéré comme une forme de non respect du contrat qui les lie au Dispositif.

Les enquêtes montrent que dans l'absolu, ces opérations d'atténuation des crises sont bien considérées par les populations et par les acteurs de la sécurité alimentaire. Mais les conditions de leur mise en œuvre, dans des délais courts et avec une faible capacité de les intégrer réellement dans une perspective structurelle, atténuent fortement leur impact.

### Les ventes de céréales à prix modéré (VCPM)

Sur un programme initial de 67 000 tonnes de ventes à prix modéré (incluant la rotation de novembre, non incluse dans la requête gouvernementale, car déjà lancée), cinq rotations vont permettre de commercialiser seulement 34 536 tonnes, soit la moitié des prévisions.

<sup>81</sup> Données révisées en mai 2005, déjà inférieures aux prévisions initiales.



Les enquêtes réalisées sur le terrain illustrent parfaitement les limites de cette opération. Calibrée sur la base d'un objectif visant à couvrir environ 30% du déficit céréalier, l'opération a minimisé les difficultés inhérentes à la dynamique des prix. Ceci a joué à plusieurs niveaux:

- Le différentiel entre le prix de marché et le prix subventionné devient très vite important, de l'ordre de 15 000 FCFA le sac de 100 kg, dès le mois de février-mars. La demande des populations pour ces céréales à prix modéré devient très vite forte et le mécanisme s'avère incapable d'y répondre. Cela se traduit par des saupoudrages (de très nombreux témoignages font état de quelques tias ou mesures par ménage).
- La difficulté de réaliser les approvisionnements: le plus important problème de mise en œuvre que va rencontrer le dispositif (et d'ailleurs aussi les autres opérateurs comme le PAM et les ONG) porte sur les achats de vivres:
  - Très vite le Gouvernement (Premier Ministre) va interdire les achats sur le marché national. Mais les appels d'offre lancés sur le marché régional (Nigeria, Burkina Faso notamment) vont s'avérer infructueux soit par absence de disponibilités et incapacités des commerçants à respecter leurs engagements, soit du fait des mesures informelles de fermeture des frontières.
  - Malgré l'assouplissement des procédures décidé en CRC, ces contraintes d'approvisionnement ne vont pas s'alléger. Plusieurs contrats d'approvisionnement vont être dénoncés. Ce ne sera que tardivement, en juin, que le dispositif décidera d'acheter sur le marché international (23 000 tonnes de sorgho acheté en Inde<sup>82</sup>).
  - La question des approvisionnements a par ailleurs révélé un besoin crucial de clarification des missions des différents organes du dispositif. La CCA a elle-même mis en œuvre les opérations d'appel d'offre et contracté avec les opérateurs économiques, ainsi que les transporteurs alors que sa mission dans ce domaine se limite en principe à «notifier les décisions de la Commission mixte de concertation aux structures concernées et suivre leur mise en œuvre»<sup>83</sup>. Cette confusion des missions, que les donateurs valident, s'explique par un manque de confiance dans l'OPVN pour réaliser les missions qui lui sont dévolues.

### Le crédit de campagne

En juin, le dispositif valide une proposition visant à octroyer un crédit de campagne de 100 kg aux ménages, à charge pour ces derniers de le rembourser sans intérêt à la récolte. Cette nouvelle forme de réponse ne sera jamais mise en œuvre. Elle n'a pas été réellement instruite au plan technique. Elle se serait rapidement heurtée au même problème: l'absence de vivres disponibles permettant d'octroyer ces avances sur récolte à grande échelle (il faut rappeler que le dispositif n'était pas en mesure de fournir les vivres aux banques de céréales); la nécessité de contractualiser soit au niveau des ONG, des banques de céréales, des comités de PGCA, etc. A cela s'ajoute le fait qu'une telle proposition pouvait conduire à accroître l'endettement des ménages et leur charge de remboursement à la récolte, sans pour autant réduire de façon significative les emprunts que ces mêmes ménages contractent auprès des commerçants. A nouveau, si le dispositif ne peut intervenir de façon suffisamment significative, de telles mesures sont illusoire et peuvent même se retourner contre les bénéficiaires. Mais au-delà de la discussion sur l'opportunité de cette mesure particulière, ce débat illustre surtout une certaine confusion ou panique qui a saisi le dispositif et ses acteurs alors que la crise s'intensifiait, qu'elle se médiatisait, et que les instruments de réponse mis en œuvre jusque là apparaissaient très insuffisants pour y répondre.

### Les distributions gratuites généralisées

A la demande du Comité ad-hoc de gestion de la crise alimentaire, le dispositif choisit l'option des distributions gratuites en lieu et place des ventes de céréales à prix modéré et du programme de crédit de campagne, qui n'avait pas encore trouvé de début d'application. Cette disposition est mise en œuvre en juillet<sup>84</sup>. Dans ce cadre, le dispositif va distribuer, selon la CCA, 19 900 tonnes, auprès de 183 665 ménages correspondant à une population de 1 054 860 personnes. Cette opération doit être considérée avec plusieurs autres opérations:

<sup>82</sup> 11 000 tonnes seront commandées directement par le Cabinet du PM et validées ensuite par le CRC; 12 500 tonnes seront décidées par le CRC.

<sup>83</sup> Cf. Accord Cadre État du Niger-Donateurs.

<sup>84</sup> Sur proposition du PAM, le comité de suivi et de gestion de la crise alimentaire se prononce pour les distributions gratuites ciblées lors de sa réunion du 14 juillet.



- celle conduite par le PAM et qui va porter sur 46 000 tonnes de céréales (348 809 ménages et 2 441 661 personnes) sur la période allant jusqu'au 10 octobre, date officielle de fin des distributions gratuites.
- celle supervisée par le Comité ad-hoc de gestion de la crise alimentaire<sup>85</sup> (avec l'appui technique de la CCA) portant sur environ 18 000 tonnes (solidarité nationale et autres donateurs internationaux).
- celles conduites par les ONG et dont on ne connaît pas encore avec précision le volume global<sup>86</sup> (estimé autour de 15 000 tonnes en l'état actuel des informations).
- enfin des aides directement allouées à des communes, des villages, des départements, notamment les aides des États du Nord du Nigeria et les pays arabes. Ces aides sont très difficiles à répertorier de façon exhaustive: nombreuses opérations de petite envergure, très grande diversité de produits, etc.

**Tableau 2: Bilan des tonnages de céréales alloués par région pour les ventes à prix modéré et les distributions gratuites organisées par le dispositif hors PAM**

Région	Ventes de céréales à prix modéré En tonnes						Distributions gratuites de céréales En tonnes		
	1 <sup>er</sup> tour	2 <sup>ème</sup>	3 <sup>ème</sup>	4 <sup>ème</sup>	5 <sup>ème</sup>	Total	1 <sup>ère</sup> distrib. Riz	2 <sup>ème</sup> distrib Sorgho	Total
DATE	11/2004	01/2005	03/2005	04/2005	05/2005		15/08-fin 09/2005	09- 10/2005	
Agadez	455	525	510	1020	440	2950	1110	55	1165
Dosso	300	125	175	340	95	1035	164	661	825
Maradi	585	250	520	1150	775	3280	1037	1144	2181
Diffa	480	750	820	955	900	3905	504	627	1131
Zinder	670	650	685	1725	745	4475	765	421	1186
Tillabéry	2447	1925	2115	2710	1065	10262	4351	3438	7789
Tahoua	1869	1325	1400	2550	1385	8529	2008	3600	5608
Niamey				100		100		25	25
Total	6806	5550	6225	10550	5405	34536	9939	9971	19910

Source: D'après données CCA

**Tableau 3: Ensemble des allocations de céréales par région allouées par le dispositif**

Régions	VCPM	Part des VCPM totales	DG	Part des distrib. Gratuites	Ensemble des aides VCPM + DG	Part des allocations totales
Agadez	2950	8,5%	1165	5,9%	4115	7,6%
Dosso	1035	3,0%	825	4,1%	1860	3,4%
Maradi	3280	9,5%	2181	11,0%	5461	10,0%
Diffa	3905	11,3%	1131	5,7%	5036	9,2%
Zinder	4475	13,0%	1186	6,0%	5661	10,4%
Tillabéry	10262	29,7%	7789	39,1%	18051	33,2%
Tahoua	8529	24,7%	5608	28,2%	14137	26,0%
Niamey	100	0,3%	25	0,1%	125	0,2%
Total	34536	100,0%	19910	100,0%	54446	100,0%

Malgré la tension dans les relations entre le PAM et le dispositif, les deux se sont accordés pour concevoir un plan de distribution concerté. Ce plan a d'ailleurs concerné aussi certaines ONG telles que Plan international et CRS.

<sup>85</sup> Le Comité ad-hoc a été constitué par le Gouvernement pour assurer la gestion des aides relevant de la solidarité nationale et les aides internationales qui ne s'insèrent pas dans le dispositif. Le comité réceptionne les aides et détermine leur affectation.

<sup>86</sup> La plupart des ONG qui ont fait des distributions pour leur propre compte ont aussi opéré pour le compte du PAM ou de la CCA. Ceci explique certaines incertitudes sur les données.



Pour ce qui concerne les vivres gérés par le dispositif, la distribution a été systématiquement placée sous l'égide des comités sous-régionaux de prévention et gestion des crises alimentaires. Ces comités étaient élargis à la société civile (en général les représentants de la coalition équité – qualité) et aux différents partis politiques. La distribution en elle-même a parfois été confiée à des ONG telles que CARE.

Le gouvernement a fixé au 10 octobre la fin des distributions gratuites de façon à éviter de peser sur les prix à la récolte.

## Les appuis nutritionnels

Le dispositif est resté relativement impuissant face au développement de la crise nutritionnelle. L'essentiel de la prise en charge des enfants a été assuré par les ONG et l'UNICEF, avec l'appui du PAM au niveau de la fourniture des vivres: CSB pour les enfants et riz, niébé et huile pour les mères (ration de soutien). A la date du 3 novembre 2005, 700 centres de récupération nutritionnels étaient fonctionnels et près de 200 000 enfants avaient été accueillis dans les programmes de récupération. Le Dispositif intégrera cependant des actions d'appui aux centres de récupération nutritionnelle dans le cadre de la 2<sup>ème</sup> phase du plan d'atténuation de la crise. C'est ainsi que 67 Centres de santé intégrés bénéficieront d'un appui global portant sur un volume de 201 tonnes de vivres.

## 5. Les forces et faiblesses du dispositif

La pertinence d'un dispositif qui organise la coordination entre les acteurs d'une politique publique de prévention et atténuation des crises alimentaires, en englobant toutes les composantes de cette politique (depuis le recueil de l'information jusqu'à la mise en œuvre des actions et leur évaluation) est globalement très forte. Face au caractère multidimensionnel de l'insécurité alimentaire au Niger et à la multiplicité des acteurs concernés, un tel mécanisme s'avère indispensable.

Cependant, la crise alimentaire de 2005 a mis en lumière la nécessité d'une évolution du Dispositif afin qu'il soit davantage adapté aux caractéristiques de la problématique actuelle, et future, des crises alimentaires au Niger. Les principaux manques de pertinence relevés par l'évaluation concernent:

- le système d'information, qui reste trop focalisé sur les disponibilités alimentaires et n'accorde pas suffisamment d'attention aux facteurs qui déterminent l'accès à l'alimentation;
- les actions mises en œuvre, qui se sont avérées décalées par rapport aux besoins, tant dans leur contenu que dans leur ampleur, leur timing et leur ciblage;
- la composition du Dispositif, qui n'accorde pas aux organisations de la société civile une place à la mesure de leur rôle dans la prévention et l'atténuation des crises alimentaires.

Sur le plan de la cohérence, l'existence d'une fragilité institutionnelle du Dispositif n'est pas un fait nouveau. L'insuffisante précision dans les mandats des différentes structures, le manque de coordination entre les outils, les dissensions entre la Primature et la Présidence sont autant de facteurs chroniques qui affaiblissent la cohérence de l'ensemble. Au cours de la crise 2005, ces forces centrifuges se sont trouvées exacerbées, hypothéquant fortement l'efficacité et l'efficience de toutes les composantes du Dispositif (information, décision et action).

A cela, s'ajoute un déficit de cohérence sur lequel le Dispositif a moins directement prise, car relevant des modalités de mobilisation d'une aide humanitaire de grande ampleur. La crise de 2005 a, en effet, montré que, en cas de crise alimentaire sévère et à grande échelle, les modes habituels de prise de décision et d'actions du Dispositif se trouvent «contournés» par les acteurs principaux de l'aide d'urgence (organisations des Nations Unies, grandes ONG d'action humanitaire). Les dissensions internes au Dispositif générées par les pressions des acteurs de l'humanitaires et des médias ont fortement affaibli son rôle de coordination dans la gestion de la crise. Le dispositif se trouve là face à un hiatus entre son mandat principal, prévention et gestion des crises alimentaires, et les dynamiques institutionnelles qui sont à l'œuvre en cas de crise importante.

Au regard des objectifs qui lui sont assignés, le Dispositif a fait preuve d'une efficacité limitée au cours de la dernière campagne. Au regard de l'énergie déployée durant la période de soudure et des volumes de vivres finalement distribués, cette appréciation peut sembler sévère. Néanmoins, elle se fonde sur plusieurs éléments:

- un état des outils qui est non optimal au démarrage de la campagne (Stock National de Réserve incomplètement reconstitué), ce qui constitue un handicap pour la mise en œuvre des actions;



- un suivi, et donc une anticipation, insuffisante de la dynamique des marchés (au Niger et dans les pays voisins) qui s'est traduit par un «calibrage» inadapté des actions d'atténuation définies en début de campagne et par des choix inappropriés en matière d'achat des vivres;
- un manque de réactivité de la part des donateurs, qui reflète notamment une défiance chronique à l'égard des informations disponibles et l'absence d'un cadre d'analyse de l'insécurité alimentaire partagé par toutes les parties prenantes;
- les dysfonctionnements de la chaîne «pronostic – formulation de recommandations – décision – mise en œuvre», liés aux contraintes institutionnelles relevées dans l'analyse de la cohérence;
- la faiblesse du mécanisme de suivi-évaluation des actions, qui limite les possibilités d'apprentissage et, en conséquence, une meilleure adéquation des interventions à la diversité des situations d'insécurité alimentaire.

Lorsque le Niger connaît des difficultés alimentaires modérées, l'efficacité du Dispositif est relativement bonne, principalement parce que le fonctionnement des différentes structures repose, pour l'essentiel, sur des ressources humaines nationales. Pour la campagne 2004-05, l'appréciation est nettement plus nuancée. En effet, si l'évaluation met en évidence une efficacité assez élevée de certaines structures (telle que la CCA) ou de certaines opérations (peu de détournements sur les distributions gratuites), force est de constater que l'efficacité globale a été lourdement pénalisée par le manque d'anticipation de l'ampleur de la crise. Celui-ci a conduit à agir tardivement et dans la précipitation, ce qui signifie le recours à des moyens particulièrement onéreux.

L'impact des interventions du Dispositif (voir encadré 1) a été amoindri sous l'effet des facteurs mis en évidence précédemment: sous-calibrage et sous-réalisation du programme initialement puis lors du passage à l'aide d'urgence, son rôle de coordination est affaibli et sa part dans les actions mises en œuvre est diminuée.

#### Encadré 1: Impacts de ventes de céréales à prix modéré et des distributions gratuites

**L'impact des ventes de céréales à prix modéré** a été très modeste, en raison de l'impossibilité de peser sur les prix de marché: avec d'aussi faibles quantités délivrées sur des territoires aussi vastes, il est illusoire de parvenir à peser sur les prix de marché, et faciliter indirectement l'accès à l'alimentation de l'ensemble de la population. Les ventes à prix modérés représentent environ 1 à 1,5% de la consommation de céréales, sur la période considérée. Cette part est un peu supérieure si on ne prend en compte que les zones qui ont bénéficié des VCPM. La courbe des prix est restée orientée à la hausse. Localement, les commerçants ont pu réagir aux opérations de ventes à prix modéré en différant la vente de quelques jours, le temps que les céréales correspondantes soient consommées par les ménages.

Concernant **l'impact des distributions gratuites**, quatre points méritent d'être soulignés:

- l'absence d'implication des acteurs de développement: organisations paysannes, ONG de développement. Ceci ne permet pas d'articuler correctement les réponses fournies dans l'urgence avec les dynamiques de développement et les programmes de sécurité alimentaire à long terme;
- Les enquêtes ont montré que ces distributions gratuites ont été particulièrement bienvenues pour les populations situées dans les villages ciblés, en l'absence de réelles mesures d'envergure visant à atténuer la crise. Ce sont les seules distributions qui ont porté sur un volume significatif au niveau des ménages (100 kg de céréales) et ont ainsi assuré près d'un mois de consommation. En revanche, en l'absence de ciblage, des populations vulnérables comme les pasteurs mais aussi tous les ménages pauvres situés dans des villages non ciblés par les différentes opérations, n'ont au mieux bénéficié que de la solidarité communautaire ou familiale ou de rares aides souvent symboliques (quelques kg de riz, dattes, ...), pour passer le cap de la crise. Il existe à l'évidence un décalage majeur entre le diagnostic – une crise d'accessibilité – et le mode de ciblage, prioritairement fondé sur le déficit céréalier du village. - Les populations vulnérables le sont sur des bases socio-économiques alors que le ciblage est géographique. A l'évidence le SAP ne permettait pas d'envisager un ciblage plus fin, mais il est assez clair que les mesures d'atténuation des crises comme le food ou le cash for work permettent un ciblage passif plus satisfaisant que la distribution gratuite. Cette dernière est coûteuse, renforce les disparités socio-économiques au sein des villages. Elle est la sanction de la faiblesse de l'anticipation et de la défaillance dans la mise en œuvre des actions d'atténuation.
- Dans les zones qui en ont bénéficié, les aides sont jugées tardives et n'ont pas permis aux ménages d'économiser leurs autres stratégies: exode important, réduction drastique du nombre de repas, consommation de plantes inhabituelles et toxiques, ventes des biens personnels, ventes ou mise en gage des terres, vente d'une partie du noyau reproducteur du cheptel, etc. Les aides sont arrivées alors que de nombreux ménages avaient déjà atteint la limite de rupture. Toutefois, elles ont permis de limiter les prélèvements de céréales immatures qui amputent la récolte à venir.



D'une manière générale, l'appréciation de l'impact des actions promues par le Dispositif se heurte à la faiblesse des procédures d'évaluation. Les évaluations des opérations conduites au cours des dernières années permettent de vérifier le degré de mise en œuvre des actions et quantifient les résultats obtenus au travers des moyens: nombre de banque céréalières ou d'aliments du bétail construite, volume des stocks alloués aux BC, volumes des aliments du bétail, quantités de vivres vendues à prix modérés et nombre de ménages touchés... Il n'existe pas de mesures d'impact sur la sécurité alimentaire des ménages, ni d'analyse de l'efficacité et de l'efficacités des différentes réponses aux crises, analysées en fonction des différentes situations d'insécurité alimentaire auxquelles elles s'adressaient. La faiblesse de l'évaluation d'impact est un trait majeur des interventions d'urgence, quels que soient les pays et les opérateurs.

Extrait du rapport principal de l'évaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires au Niger page 147 et 148.

De par l'objet même du Dispositif, ce sont d'abord des effets sur le déroulement de la soudure pour les populations vulnérables, qui sont recherchés. Cependant, la question du moyen/long terme ne peut être évacuée; elle se pose dans deux plans différents:

- l'articulation des actions de prévention ou de secours avec les interventions recherchant l'allègement des facteurs structurels de l'insécurité alimentaire; dans ce domaine, les conditions dans lesquelles la plupart des actions, par le Dispositif et les autres intervenants, ont été menées en 2005 ne sont guère favorables à cette cohérence entre assistance et développement. Or, désormais, la viabilité d'une politique d'atténuation et de gestion des crises est fonction des réponses structurelles qui seront apportées à la détérioration des conditions de vie mise en lumière par la crise de 2005.
- le renouvellement des ressources nécessaires au financement des actions; sur ce plan, la viabilité du Dispositif va dépendre de la manière dont les ressources mobilisées à l'occasion et suite à la crise de 2005 vont permettre de renforcer ses outils.





## ANNEXE 8

### Synthèse des observations sur le terrain

Issaka Idrissa Mossi

#### Introduction

Dans le contexte de l'évaluation de la réponse du PAM à la crise au Niger en 2005 il a été décidé d'effectuer une collecte de données et informations auprès des bénéficiaires afin de mieux comprendre la perception des bénéficiaires par rapport à cette intervention.

L'objectif de cette annexe est de présenter et analyser les observations de terrain recueillies durant la mission d'évaluation de février 2006. Elle est articulée en deux parties:

- **l'approche méthodologique** de la collecte des données et informations sur le terrain. Elle présente, en substance, le processus suivi à travers la recherche documentaire pour fixer les éléments de la méthodologie; l'échantillonnage; la conduite de la collecte des données et enfin les limites de l'approche.
- **Les principales observations de terrain:** i) perceptions des communautés villageoises et des ménages des principaux événements vécus depuis les récoltes 2004; ii) stratégies des ménages pour faire face à la crise; iii) perceptions de la mise en œuvre de l'aide extérieure; et iv) perspectives jusqu'aux prochaines récoltes.

#### 1. Approche méthodologique

##### 1.1. Recherche documentaire

En amont de la collecte des données et informations sur le terrain, une brève recherche documentaire a été effectuée. Cette recherche documentaire a consisté à exploiter principalement les données documentaires du PAM en matière de planification et de réalisations des distributions gratuites; la situation alimentaire des zones et villages par région, selon leur degré de vulnérabilité, établie en juin 2005 par la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP); le Programme EMOP 10328 du PAM. Par ailleurs, plusieurs documents relatifs études et aux enquêtes déjà effectuées ont été également exploités. Il s'agit notamment de:

- Rapport de mission conjointe<sup>87</sup> Gouvernement du Niger, FAO, PAM, FEWS NET sur l'évaluation préliminaire de la campagne agro-pastorale, de la situation alimentaire et des perspectives 2005-06;
- Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité au Niger (CFSVA/Niger)<sup>88</sup> ;
- Rapport de mission conjointe: CILSS/FAO/FEWS NET/PAM/GOUVERNEMENT sur l'évaluation de la campagne agricole 2004-05 et de l'impact de la crise acridienne sur la sécurité alimentaire des ménages au Niger<sup>89</sup>.

Cette brève exploitation documentaire a permis de mieux définir l'objet des entretiens avec les bénéficiaires des opérations d'urgence lors de la crise alimentaire 2005 au Niger.

##### 1.2 Echantillonnage

Les données et informations ont été collectées dans quatre régions (Tahoua, Tillabéry, Maradi et Zinder), auprès des populations bénéficiaires des aides alimentaires d'urgence c'est-à-dire les populations rurales situées dans les villages des zones vulnérables selon la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP) en 2005. Les quatre régions où des données ont été collectées forment un poids relatif de 83% dans la production céréalière nationale et ont bénéficié de plus de 95% de l'aide alimentaire mobilisée par le PAM lors de la crise 2005. Les villages de collecte d'information se répartissent dans les zones agricoles (68,97%), agropastorales (17,24%) et pastorales (13,79%).

<sup>87</sup> CC/SAP; Décembre 2005.

<sup>88</sup> PAM/Niger; PAM/ACV Dakar; PAM/ACV Rome (SENAC) Septembre 2005.

<sup>89</sup> R. Marsilli et B.Wane, Consultants VAM/PAM/ODD; Octobre 2004.



L'échantillonnage au niveau village a été réalisé de manière raisonnée, notamment en fonction de leur position (zone agricole, zone agro – pastorale et zone pastorale). De plus, certains villages non ciblés par la CC/SAP et la CCA, mais situés dans les zones vulnérables, souvent à moins de 10 km des villages ciblés, ont également été enquêtés. Au niveau ménage, le choix a été réalisé de manière aléatoire, dans chaque village d'enquête. Au total 29 villages ont été enquêtés répartis comme suit par: Maradi (7); Zinder (3); Tahoua (10); Tillabéry (10). Dans chaque village, des entretiens ont été organisés avec 1 à 3 ménages.

Tableau 1: Répartition des villages ciblés par l'enquête par région

Régions	Départements	Villages	Zone
Maradi	Guidan Roundji	Doukoulouné	Agricole
	Dakoro	Guidan Mayaki	Agricole
		Kombaki	Agro-pastorale
	Madarounfa	Serkin Yamma Saboua	Agricole
		Guidan Sori	Agricole
	Aguié	Guidan Gazobi	Agricole
Gangara		Agricole	
Zinder	Mirriah	Dan Bouda	Agricole
		Moa	Agro-pastorale
	Tanout	Bakin Birdji	Agricole
Tahoua	Tahoua	Bagga	Agricole
	Illéla	Moudjia	Agricole
		Tounga Sadi	Agricole
	Keïta	Insafari	Agro-pastorale
		Ibohamane	Agro-pastorale
	Abalak	Ibécétane	Pastorale
	Tchintabaraden	Campement Ikadi	Pastorale
		Kao	Pastorale
		Commune de Tchintabaraden	Agro-pastorale
Tilemses		Pastorale	
Tillabéry	Ouallam	Mangaisé	Agricole
		Tondikiwindi	Agricole
	Tillabéry	Daïkana	Agricole
		Yassane Gorou	Agricole
		Daïbéri	Agricole
	Téra	Dargol	Agricole
		Kakassi	Agricole
	Filingué	Bonkoulou	Agricole
	Kollo	Tagabati	Agricole

Par ailleurs et afin de tenir compte de la dimension nutritionnelle de la crise, les visites sur le terrain ont aussi permis à l'équipe d'évaluation de conduire des entretiens dans neuf centres de récupération nutritionnelle (quatre à Tillabéry, deux à Tahoua, et trois à Maradi). Les centres ont été choisis en fonction de leur proximité des villages visités dans les trois régions. Beaucoup de centres d'urgence avaient déjà cessé leurs opérations en décembre 2005, limitant le nombre de centres pouvant être visités.

### 1.3 Conduite des entretiens et collecte de données

La collecte des données s'est effectuée sous la forme d'entretiens libres ou semi structurés conduits en langues nationales (Djerma dans la région de Tillabéry et Haoussa dans les régions de Tahoua, Maradi et Zinder). Ainsi, dans chaque village des entretiens communautaires ou focus group ont été réalisés. Les groupes étaient constitués d'hommes et de femmes; des jeunes et moins jeunes ainsi que par divers responsables coutumiers du village (chef du village, leaders religieux, leaders d'opinion, etc). Quant aux entretiens ménages, il se sont déroulés à l'intérieur des concessions (habitations) et ont concerné exclusivement les membres du ménage choisi.



Les entretiens (villages et ménages) ont été réalisés sur la base de deux guides d'entretien qui ont été testés<sup>90</sup> et affinés avant leur opérationnalisation sur le terrain. Ces deux outils sont articulés autour des points suivants.

**Tableau 2: Canevas des guides d'entretien «village» et «ménage»**

Guide d'entretien village	Guide d'entretien ménage
Identification du Village	Identification du Village
Activités économiques dominantes dans le village	Profil du ménage
Activités économiques dominantes	Chef du ménage
Niveau d'implication des femmes	Composition du ménage
Perceptions de l'impact de la crise alimentaire sur les conditions de vie de la population	Evolution dans la composition du ménage
Principaux événements depuis la récolte 2004	Principales ressources du ménage
Situation pastorale	Migration
Changement dans les conditions de vie	Perceptions de l'impact de la crise alimentaire sur les conditions de vie du ménage
Stratégies pour faire face à la crise	Principaux événements depuis la récolte 2004
Comparaison avec les crises antérieures	Changement dans les conditions du ménage
Appréciation de l'efficacité de l'aide extérieure apportée aux populations	Actions entreprises et résultats obtenus
Aides alimentaires	Appréciation de l'efficacité de l'aide extérieure apportée aux populations
Vente à prix modéré	Aides alimentaires
Modalités opérationnelles de distribution	Forme de l'aide
Adéquation de la période de distribution	Récepteur de l'aide
Impact de l'aide reçue	Gestion de l'aide au sein du ménage
Perspectives jusqu'aux prochaines récoltes	Problèmes constatés
	Adéquation de la période de distribution
	Impact de l'aide reçue
	Perspectives jusqu'aux prochaines récoltes

L'ensemble des membres de la mission d'évaluation a été sur le terrain. Ils étaient accompagnés d'un interprète spécialisé dans la ou les langues locales des régions visitées.

#### 1.4 Limites des données collectées

La collecte des données et informations qui a été réalisée n'a pas vocation à produire des statistiques sur l'aide alimentaire apportée par le PAM, encore moins sur la situation alimentaire des populations rurales au Niger. Compte-tenu du temps et des ressources disponibles, l'échantillon de collecte constitué ne prétend en aucun cas remplir tous les critères statistiques d'échantillonnage. Les observations recueillies n'ont aucune valeur statistique, elles permettent seulement de donner des indications sur les perceptions, appréciations et suggestions des populations rurales bénéficiaires (ou non) sur les points évoqués plus haut. Au niveau nutritionnel, bon nombre de centres étaient déjà fermés lors des visites de terrain. Par ailleurs bon nombre du personnel présent dans ceux qui étaient encore ouverts était nouvellement recruté, ce qui a limité les informations sur la situation en 2005.

## 2. Principales observations de terrain

### 2.1 Principaux évènements

Il s'agit de la lecture par les populations de la situation de la crise et son évolution depuis la campagne agricole 2004. Cette lecture concerne notamment: les productions agricoles, la disponibilité des vivres sur les marchés, l'évolution des prix des denrées alimentaires et la situation du pâturage.

Sur le plan de la **production agricole**, la situation est caractérisée par une installation tardive de la saison des pluies qui s'est développée de manière irrégulière engendrant ainsi une insuffisance des pluies et leur mauvaise répartition

<sup>90</sup> Les guides d'entretiens ont fait l'objet d'un test sur le terrain avant d'être finalisés. Ils ont été utilisés par toutes les équipes dans les 4 régions.



dans le temps et l'espace, le tout couronné par un arrêt précoce. On a assisté également à une invasion acridienne massive et par endroit, à des attaques aviaires (nor-est de Zinder) et une prolifération de divers parasites ravageurs des cultures. La conjugaison de tous ces facteurs, est perçue généralement comme étant la cause des mauvaises récoltes enregistrées en 2004 et une faible couverture des besoins n'excédant pas deux mois dans le meilleur des cas. Cependant, il ressort des discussions de groupes et des entretiens au sein des ménages que cette situation aurait pu être plus supportable si les prix des céréales n'avaient pas connu une hausse spectaculaire, que les populations attribuaient à la spéculation des commerçants.

Par ailleurs, les principaux facteurs précédemment cités, ont constitué les déterminants d'une **situation pastorale** extrêmement critique, notamment sur le plan de la disponibilité du pâturage. Elle est l'une des plus sévères connues ces 20 dernières années. La rareté du pâturage a engendré une hausse de prix de la botte de paille, passant en zone agricole, de 100 FCFA en année normale à 600 FCFA en début 2005. Dans les zones agro-pastorales et pastorales, ce prix était prohibitif de 1 500 FCFA à 5 000 FCFA. Dans les zones de transhumance, une compétition s'est établie entre agriculteurs et transhumants, les uns pour assurer un revenu afin d'acquérir des céréales et les autres pour assurer la survie de leur cheptel. Un cheptel qui a été décimé en partie soit par mortalité ou par vente à prix dérisoire (1 250 à 3 000 FCFA la vache).

**Le marché de céréales** a présenté un état d'approvisionnement assez contrasté selon les zones. Au sud, la rareté des produits vivriers a touché plus les marchés locaux (dans les villages) que les marchés situés dans les grands centres. Sur ces marchés, l'approvisionnement était régulier durant toute la période de crise tandis que dans les zones au nord, la disponibilité des céréales sur les marchés était faible. Cependant, **les prix** ont connu une évolution inhabituelle, caractérisée par une hausse vertigineuse, passant en moyenne de 400 FCFA la mesure (*Tia*) après les récoltes 2004 pour atteindre 1 000 FCFA en juin 2005. Notons qu'en année normale, ces montants varient en moyenne de 200 FCFA en fin de récolte à 400 FCFA aux mois de juillet-août. Aussi, en raison de l'état d'extrême pauvreté en milieu rural, les céréales étaient inaccessibles à la grande majorité des populations. Cette inaccessibilité financière des vivres est considérée comme le principal facteur aggravant de la crise alimentaire de 2005.

## 2.2 Stratégies adoptées par les ménages

Les principaux événements ci-dessus évoqués ont affecté de manière négative les conditions de vie des ménages victimes de la crise alimentaire 2005: détérioration de la quantité et de la qualité alimentaire et nutritionnelle, fragilisation accrue de la santé, notamment des femmes et des enfants, plusieurs cas d'abandon de la scolarité au niveau secondaire, accroissement de l'endettement des ménages, accroissement de la mendicité, accélération de la dégradation des ressources naturelles des terroirs, diverses cessions forcées (bradage) des éléments d'actif du ménage (terre, bétail, matériel de production, maison...), exode inhabituel etc. Dans ce contexte, les stratégies d'adaptations ont été mises en œuvre par les populations afin d'y faire face. Ces stratégies sont pour l'essentiel des stratégies classiques, traditionnellement mises en œuvre dans les cas de difficultés alimentaires. Cependant, il ressort des entretiens menés dans les villages, que ces stratégies n'ont pas été à la hauteur des besoins immenses des populations, accentués surtout par un état d'extrême pauvreté. L'autre facteur important, le plus souvent cité comme facteur d'aggravation de la vulnérabilité des populations, est l'accroissement de la population, qui d'année en année, a engendré un accroissement sans précédent des besoins dans tous les domaines, notamment sociaux et surtout alimentaires et nutritionnels. Certaines stratégies généralement utilisées par les populations tendent à atteindre leurs limites. C'est le cas (*entre autres*) de celle qui consiste à morceler le champ familial ou individuel et à en vendre une fraction. En effet, cette pratique a été largement observée à chacune des crises passées, à un tel point que les superficies restantes ont atteint un niveau critique par rapport aux besoins. Un habitant de Guidan Gazobi (Aguié - Maradi) illustre bien cette inquiétude largement partagée, par ces propos: «*La sévérité de la crise de 2005 est engendrée par les choix que nous avons fait lors des crises précédentes: parce que les superficies cultivables étaient beaucoup plus grandes et les populations étaient moins nombreuses, à chaque crise nous avons vendu un bout de terre. Aujourd'hui la situation s'est inversée et pourtant nous avons encore commis la même erreur. La prochaine crise sera sans doute beaucoup plus grande et dévastatrice que la crise 2005*».

Les stratégies utilisées pour faire face à la crise peuvent être classées en quatre (4) grandes catégories. Il s'agit de:

- La diversification des sources de revenus par l'exercice de diverses activités génératrices de revenus, l'exode et les migrations;
- la décapitalisation des ressources et des autres biens des ménages;
- Les modifications (*ajustements forcés*) des habitudes alimentaires;
- Le recours à l'endettement;
- L'utilisation des filets sociaux à travers la solidarité communautaire et familiale.



Il convient de souligner que, pour la plupart, ces stratégies ont été utilisées de manière concomitante.

### 2.2.1 Diversification des sources de revenus

La diversification des sources de revenus est l'une des premières stratégies mises en œuvre par les populations. Elle revêt plusieurs formes et concerne aussi bien les hommes que les femmes. Les principales formes que prend cette stratégie, généralement citées par les populations, sont: l'exercice des activités génératrices des revenus (AGR) en complément de l'activité principale; la vente de la force de travail, notamment par le salariat agricole auprès des mieux nantis et à travers l'exode; la cession des biens du ménage incluant la mise en gage et en dernier ressort la cession d'éléments d'actif productif et des autres moyens de vie (champs, jardin, maison, matériel de production, gros bétail, etc).

#### Les activités génératrices de revenus

Les AGR concernent en règle générale le petit commerce exercé par les femmes (*mais pas exclusivement*): petite restauration, embouche de petits ruminants, vente de lait frais et caillé, pilage de mil et sorgho, extraction et vente de l'huile d'arachide (Maradi et Zinder) vente de poisson (spécifiquement à Tillabéry), etc. Cependant, en 2005, ces opportunités ont été assez limitées du fait de l'inaccessibilité physique et financière des matières premières (céréales, haricot, arachides, lait), d'une part, et d'autre part en raison de la non solvabilité de la demande locale. Les femmes se sont alors rabattues sur la coupe par abattage des arbres dans les champs, la vente du bois, de la paille et des feuilles de baobab et autres espèces, notamment dans les zones agricoles et agro-pastorales. Dans ces dernières zones, les populations sédentaires entrent aussi en compétition avec les éleveurs transhumants pour accéder à des ressources limitées. Ces denrées sont alors transportées à dos d'âne et par les femmes et les jeunes enfants, sur les marchés des grands centres pour y être écoulées. La mise en œuvre de cette stratégie va sans aucun doute accélérer le phénomène de désertification et fragiliser davantage des terres de culture déjà fatiguées. *«Par nécessité du moment, nous avons hypothéqué notre avenir et celui de nos enfants...» (Le chef du village de Kombaki – Dakoro).*

#### Le salariat agricole

La vente de la force de travail, notamment par le salariat agricole (désherbage sarclage, labours récoltes), auprès des mieux nantis, est une des principales sources de revenu, traditionnellement exploitée par les populations en situation de vulnérabilité, afin d'accroître la couverture de leurs besoins alimentaires et pour faire face à certaines obligations sociales et certains besoins incompressibles dans le domaine sanitaire notamment. En 2005, le salariat agricole a pris une ampleur inhabituelle et a concerné aussi bien les hommes que les femmes ; les jeunes que les moins jeunes. Il est exercé soit localement, auprès des plus nantis, ou dans les grands centres. Cela permet de récolter quelques mesures de céréales pour l'alimentation quotidienne de la famille, même si le prix à payer est l'abandon de son propre champ pendant 3 à 4 jours dans la semaine, au profit des champs des autres et ce, à un moment critique de la campagne agricole.

#### L'exode

L'exode est également une stratégie classique des populations rurales, pratiquée notamment par les hommes. C'est un exode saisonnier, généralement en saison sèche, qui est effectué pour aider la famille à passer la période de soudure. En 2005, il y a une unanimité sur le fait que cet exode a commencé en pleine saison de pluie (juste après les semis pour certains et au premier sarclage pour les autres) vers les centres des régions, vers Niamey et vers le Nigeria, le Ghana, la Côte d'Ivoire. Il a constitué la principale source de revenus (argent ou vivres) des ménages pendant la crise de 2005. Combiné au salariat agricole local, l'exode, tel qu'il a été pratiqué en 2005, a été généralement perçu comme un facteur limitant dans la conduite et le déroulement des travaux champêtres avant le mois d'août par la réduction des forces de travail dans les champs des ménages vulnérables. Cependant, même si certains jeunes partis pour l'exode ne sont plus revenus, il convient de souligner que la plus part de ces exodants sont revenus pour la suite de la campagne agricole.

Enfin, presque tous les ménages ayant au moins un membre établi de manière quasi permanente dans les pays voisins (Libye, Nigeria, Togo, Bénin...) et même dans certains pays du moyen orient (Arabie Saoudite, Dubaï) ont eu relativement de meilleures conditions de vie lors de crise de 2005.



## 2.2.2 La décapitalisation des ressources productives et la vente des autres biens des ménages

Généralement, dans les cas de difficultés alimentaires modérées ou pendant les périodes de soudure, les ménages vendent en premier lieu, les petits ruminants. Ils combinent ces revenus avec ceux de l'exode et des diverses activités génératrices de revenus pour y faire face et éviter ainsi de toucher aux ressources productives (champs, gros bétail, matériel de production, etc). En 2005, ces stratégies traditionnelles ont été rapidement épuisées (avant même la soudure!). Et, les ménages vulnérables n'ont eu d'autres recours que procéder à la décapitalisation des ressources productives. On a assisté en 2005, à un accroissement des cessions à titre définitif de tout ou partie des champs, de matériel de production (charrues), de gros bétail et des ventes de divers équipements et mobiliers domestiques, de vêtements (surtout chez les femmes qui considèrent cela comme extrêmement honteux) etc. Dans certains cas (rares), on a même assisté à la vente de maison. Cette décapitalisation qui se traduit par des changements irréversibles dans la structure et la composition des biens des ménages, a paupérisé davantage les ménages déjà en situation de forte vulnérabilité. Les acquéreurs sont constitués de commerçants locaux et dans la plupart des cas des commerçants situés dans les villes. Les populations perçoivent bien la gravité de la mise en œuvre de cette stratégie. Une gravité qui est décrite à deux niveaux: l'acte est grave parce qu'il touche à l'honorabilité, à la dignité et à la fierté des ménages et des individus. Il est également grave parce qu'il réduit plus ou moins significativement les capacités de production des ménages.

## 2.2.3 Modification des habitudes alimentaires

Au **plan alimentaire**, il s'est dégagé une unanimité dans toutes les zones sur une modification des habitudes alimentaires dans le sens d'une dégradation de la quantité et de la qualité nutritionnelles. Les ménages ont observé une réduction «forcée» du nombre quotidien de leur repas (une fois par jour) et au plus quatre jours sur sept dans les meilleurs cas. Par ailleurs, on a assisté, dans certains cas aux fouilles des termitières, supposées être une réserve de céréales diverses et à un accroissement de la consommation des produits de cueillette comme le *boscia senegalensis* ou «anza» traditionnellement consommés par les populations rurales en période de difficultés alimentaires. Toutefois, les populations considèrent que la spécificité de la crise alimentaire 2005 est dans la consommation inédite de plusieurs feuilles et fruits provenant de la cueillette d'espèces sauvages (feuilles d'euphorbe, de «gamdji», de «agua», de «dania»<sup>91</sup> de «Adua»<sup>92</sup> de «Kalgo» de «Kiria»<sup>93</sup>...) souvent impropres à la consommation humaine, voire toxiques. Cette situation a engendré plusieurs cas de maladies (diarrhée, dysenterie vomissement, etc) observées aussi bien chez les enfants que chez les adultes, fragilisant davantage la santé des populations, notamment celle des enfants et des femmes.

A titre d'illustration: le groupement de femmes «Mata Masu Dubara» du village de Serkin Yamma Saboua, soutenu par le programme CARE Niger, a reçu une aide en son de blé, destiné aux petits ruminants acquis dans le cadre du programme. Les ménages ont consommé ce son sous forme de bouillie, la plupart des femmes ayant déjà vendu leurs animaux.

## 2.2.4 Accroissement de l'endettement

L'endettement a été une des stratégies les plus utilisées pendant la crise de 2005 par les populations vulnérables. Cet endettement a généralement été constitué par des emprunts en nature (céréales) auprès des commerçants locaux et sous régionaux (au niveau de département) et même régionaux (chef lieu de la région). La caractéristique fondamentale de cet endettement la plus communément citée est sa nature usurière. En effet, les ménages ont eu recours à cette stratégie au moment où les prix des céréales ont atteint leur niveau le plus culminant (1 000 FCFA la mesure «tiya»). Le remboursement devra intervenir à la fin des récoltes, en nature ou en équivalent monétaire. Ainsi, au regard des prix du mil après les récoltes de cette année, pour une mesure «tia» contractée sous forme de dette, les ménages ont remboursé aux commerçants usuriers 3 mesures. «Les récoltes ont été meilleures cette année, mais elles n'appartiennent pas en totalité aux paysans en raison de l'endettement notamment» avait déclaré un habitant de gangara lors du focus group. Le remboursement de cet endettement a eu un effet sur la couverture des besoins alimentaires. En moyenne, cette couverture permettra aux ménages de satisfaire leurs besoins jusqu'en avril

<sup>91</sup> *Sclerolarya birrea*.

<sup>92</sup> *balinates egyptiyaca*.

<sup>93</sup> *ficus dekdekena*.



ou mai. Dans tous les cas, les stratégies habituelles devront absolument être mises en œuvre par les populations afin de pouvoir survivre jusqu'aux prochaines récoltes.

### 2.2.5 Recours à la solidarité communautaire

Avant les distributions généralisées de vivres, la solidarité intra communautaire a très peu joué du fait que cette situation de crise était générale d'où le nom donnée à la crise de 2005 à Zinder (Moa) : «*Wa za ka Guyama?*» (*Chez qui tu vas te plaindre?*). Cette solidarité a davantage joué dans le cas des ménages recevant des appuis de leurs membres respectifs résidant à Niamey ou à l'extérieur du Niger. Ces ménages ont, en général, partagé une partie des aides qu'ils ont reçus, avec les autres ménages de même famille. Par ailleurs, les ressortissants de certains villages ont cotisé pour acquérir des vivres destinés à toute la communauté et non exclusivement à leurs parents restés au village. Mais, globalement, l'entraide intra communautaire a enregistré une tendance marquée à l'épuisement. Plusieurs villages ont cité des cas de stratégies employées par les ménages moins vulnérables pour dissimuler aux autres leurs stocks et moyens de subsistance.

Enfin, il semble que la solidarité intra communautaire a plus fonctionné lors des distributions généralisées. En effet, suite aux nombreuses lacunes constatées lors du ciblage, plusieurs ménages ont été omis. Une redistribution s'est opérée en faveur de ces ménages.

### 2.3 Perception de la mise en œuvre de l'aide extérieure par les populations

La troisième partie de la note met un accent sur **la mise en œuvre de l'aide extérieure**. Il s'agit d'une appréciation sur l'efficacité de l'aide. Elle met en relief les types d'aides extérieures reçues, présente leurs sources respectives, leurs spécifications en terme de quantité, qualité, adéquation de la période et de la fréquence de distribution, la couverture des besoins alimentaires etc. Enfin, cette partie apprécie les modalités opérationnelles de la mise en œuvre des aides extérieures (ciblage des populations bénéficiaires, disponibilités et circulation de l'information, dispositif organisationnel, distribution, rationnement etc...).

Les aides reçues par les populations victimes de la crise alimentaire 2005 proviennent de plusieurs sources et ont pris les formes suivantes:

- Vivre contre travail (PAM, PNUD, OXFAM UK, CARITAS...);
- Vente à prix modéré (Gouvernement);
- Distributions des vivres (PAM, Etat, diverses ONG notamment internationales);
- Distributions des semences et autres aliments pour bétail (Etat, Diverses ONG).

Comme le montre le tableau 3 ci-dessous, un même village peut avoir fait l'objet de plusieurs types de soutien au fil des mois, que ce soit sous forme de vente de céréales à prix modéré, de distributions par les ONG ou la Mairie, d'aide alimentaire ou de fourniture de semences et enfin d'aide du PAM sous forme de VCT ou de distributions. Ce tableau a été construit sur base des informations récoltées sur le terrain. Malheureusement il n'a pas été possible de retracer dans le temps les appuis reçus pour l'ensemble des villages. C'est pourquoi ce tableau n'en reprend que 12 sur les 29 visités.

**Tableau 3: Observations de terrain : aperçus des types d'appuis reçus**

Voir page suivante

Villages	Partenaire PAM	Janvier Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov. Déc.
Daikanu	Caritas				Vente à prix modéré		Distribution Mairie	Distribution ONG		Distribution PAM	
Yassan gorou	Caritas			VCT PAM				VCT ONG			
							Distribution ONG	Distribution Mairie			
Daiberi	Caritas					Distribution Mairie semences	Distribution ONG		Distribution PAM		
						Vente à prix modéré					
Managaisé	Caritas				Distribution Mairie Semences	Vente à prix modéré	Distribution ONG	Distribution ONG semences	Distribution ONG	Distribution PAM ?	
				VCT PAM			Distribution ONG				
Tondikiwindi	Caritas		VCT PAM			Vente à prix modéré	Distribution ONG semences	Distribution ONG		Distribution PAM	VCT PAM?
Doukouné	WORLD VISION		Distribution ONG					Distribution PAM		Distribution PAM	
Kombaki	WORLD VISION	Vente à prix modéré (3 opérations)						Distribution ONG		Distribution PAM	
								Distribution PAM			
Serkin Yamma Saboua	CARE NIGER						Vente à prix modéré	Distribution ONG			
								Distribution PAM			
Guidan Sori								Distributions privées			
Guidan Gazobi	CARE NIGER							Distribution PAM	Distribution PAM		
Gangara	CARE NIGER	Vente à prix modéré					Vente à prix modéré	Distribution PAM	Distribution PAM		
Moa	CRS	VCT PNUD			Vente à prix modéré				Distribution PAM	Distribution PAM	
			Vente à prix modéré								



## La vente à prix modéré

Dans les villages visités, les opérations de vente à prix modéré se sont déroulées entre février et juillet 2005 en un, deux ou trois tours selon les cas. Ces ventes ont été effectuées au détail et au prix unitaire de 250 FCFA la mesure «Tia». Même si ce prix était largement en deçà de celui du marché, les populations ont relevé que les quantités mises sur les marchés étaient très insuffisantes, voire dérisoires et ne permettaient guère de couvrir, en moyenne, plus d'1 ou 2 jours des besoins d'un ménage à chaque tour. Les rations accessibles variaient entre 2 mesures et 10 mesures selon la taille du ménage: 10 mesures (25 kg) de mil étaient réservées aux ménages composés de plus de 25 personnes. Aussi, étant donnée l'extrême pauvreté qui caractérise les ménages vulnérables, le pouvoir d'achat était un véritable facteur discriminant. L'accessibilité financière aux vivres à prix modéré exigeait en général la vente de petits ruminants (pour ceux qui en avaient encore).

A titre illustratif: A Moa, pour 5 ménages, 1 sac de 100 kg ; à Kombaki, pour un ménage de 25 personnes et plus: 10 mesures de mil (25 kg) et pour les autres 5 mesures soit 12,5 kg de mil; à Serkin Yamma Saboua, 3 mesures par ménage (7,5 kg); à Ikada, un sac de 100 kg pour 10 ménages soit 10 kg par ménage, etc.

## Opérations de distribution de l'aide alimentaire

En fonction de leurs sources, on distingue quatre types de distribution de vivres:

- Les distributions effectuées par les ONG dans leurs zones respectives d'intervention et en fonction de leur propre appréciation de la situation alimentaire des populations. C'est le cas par exemple de CARE dans certains villages des régions de Tahoua et Maradi, de CARITAS dans la région de Tillabéry, ou de World Vision à Dakoro (Kombaki). Les quantités distribuées étaient relativement faibles et avaient ciblé les communautés ou les groupements dans lesquelles ces ONG interviennent. Dans les zones où PLAN NIGER est intervenu (Tillabéry par exemple), les populations ont relevé cet appui comme étant assez spécifique et bien apprécié de la population au regard des quantités distribuées: 100 kg de riz par ménage et des périodes durant lesquelles ont eu lieu les distributions: fin juillet – août 2005. C'est effectivement pendant ces périodes que les prix des céréales ont atteint leur niveau le plus élevé et cette période coïncide avec celle des travaux champêtres les plus contraignants (labours, sarclage).
- Les distributions effectuées par les services des Communes (mairies). Les vivres distribués par ce canal provenaient des aides bilatérales provenant d'autres pays (Nigeria, Gabon, Libye, Algérie et autres pays arabes non identifiés par les populations). Il ressort des divers entretiens qu'en général, les quantités distribuées étaient insignifiantes ; les quantités reçues ainsi que les modalités de leur distribution n'étaient connues que de ceux qui en étaient chargés (responsables des services étatiques et communaux). Les quantités étaient tellement insignifiantes que les populations de certains villages ont décidé de les distribuer uniquement aux personnes âgées (Guidan Sori). Dans certains cas, par décision communautaire, les vivres reçus des aides bilatérales ont été distribués aux ménages qui n'avaient pas reçu les aides alimentaires du PAM (Gangara).
- Les distributions des vivres et autres denrées reçues à travers l'entraide sociale: vivres provenant des ressortissants des villages qui résident à Niamey ou à l'extérieur du Niger. En général, les populations ont bien apprécié cette aide, malgré la modestie des quantités individuelles perçues par les ménages. Ces aides sont appréciées comme relevant plus de la symbolique et du signe manifeste de solidarité de certaines personnes mieux nanties avec celles qui sont éprouvées par les affres de la crise alimentaire. Dans un cas seulement (Guidan Sori) ce type d'aide a été jugé comme étant très intéressé car provenant d'un homme politique (Député) de la région.
- Les distributions généralisées, effectuées dans le cadre du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA). Les distributions du PAM s'inscrivent dans ce cadre. Elles ont été effectuées en un ou deux tours selon le niveau de vulnérabilité estimé par la CC/SAP et se sont déroulées entre la mi - août et la deuxième semaine d'octobre 2005 dans les zones visitées par la mission d'évaluation.

Il ressort des entretiens dans les ménages et dans les discussions de groupe les principales appréciations suivantes:

**Le ciblage:** C'est l'opération qui permet de déterminer les villages bénéficiaires de l'aide d'urgence. Cette opération a donné lieu à des débats très critiques dans les villages du fait que les critères du ciblage sont restés inconnus des populations. Aussi, la virulence de ces critiques est relativement contrastée entre les zones pastorales nomades, agro-pastorales et les zones agricoles. En général, les populations situées en zones pastorales nomades



n'ont pas été ciblées, de même que les groupements des éleveurs constitués autour des villages sédentaires et agricoles. Toutefois, dans les zones nord Tahoua on a enregistré les dons bilatéraux publics ou associatifs, provenant de l'Algérie et de la Libye. De plus, dans ces zones, les réseaux du commerce transfrontalier (non maîtrisés par le Gouvernement) ont bien fonctionné pendant la crise. Dans les zones agricoles du sud (Tahoua, Maradi, Zinder, Tillabéry), le grief le plus important est lié au support ayant servi à l'identification des ménages bénéficiaires. En dehors de CARE NIGER qui a repris le recensement dans les villages avec l'aide des représentants des populations, les autres partenaires du PAM se sont servis des carnets de famille ou des registres du village, destinés plus à des fins d'imposition. Cette pratique a engendré des omissions des ménages dans plusieurs villages et a écarté définitivement les ménages constitués des personnes vivant dans le village depuis des décennies, mais n'étant pas autochtones du village. Ces omissions et disparités dans les traitements ont créé dans plusieurs cas une crise de confiance et installé un climat de suspicion entre les populations victimes et les responsables coutumiers de la communauté. Ce qui constitue un facteur de fracture sociale au niveau des villages et entre les villages. Par ailleurs, les populations n'ont pas bien compris comment et pourquoi des villages partageant les mêmes terroirs, donc dans des conditions comparables de production, ont connu des disparités dans leur traitement : certains ont été ciblés alors que d'autres n'ont pas été considérés, exemple de: Guidan Mayaki (Kornaka- Dakoro), Guidan Sori (Maradi), Gongogol, Doublawa, Karéaptchi, Chéouri, Sodou (Canton de Moa – nord Est Mirriah) etc. Enfin, à l'intérieur des villages ciblés, il n'a pas été tenu compte des disparités socio-économiques entre les ménages ce qui a eu pour effet de maintenir ces disparités en l'état.

**Sur le plan quantitatif et qualitatif**, les vivres reçus par les populations vulnérables, au premier tour, ont permis de couvrir les besoins alimentaires entre trois semaines et six semaines selon la taille du ménage. Au second tour, cette couverture a varié entre une, deux et 3 semaines. Les rations étaient jugées plus complètes (céréales, légumineuses et huile) et en quantités suffisantes, même si, assez logiquement, les populations ont manifesté leur regret de n'avoir pas reçu plus. Sur le plan qualitatif, il s'est dégagé une unanimité sur la bonne qualité des vivres reçus: conformes aux habitudes alimentaires; aucune anomalie liée à la consommation des céréales distribuées n'a été relevée. Toutefois, dans la région de Tillabéry, on a observé des cas de vomissement et de diarrhée attribués à la consommation de la variété des haricots distribuée.

**Périodes et périodicité des distributions:** même si on semble dire que «mieux vaut tard que jamais», il y a une majorité relative qui se dégage sur le caractère quelque peu tardif de l'aide alimentaire apportée. L'avis des femmes au sein des ménages semble être plus catégorique sur le caractère tardif de l'aide reçue. Majoritairement les périodes les plus appropriées indiquées par les populations sont les mois de juin et de juillet. Cependant, cette position est atténuée par les populations du sud Tillabéry qui trouvent que les périodes observées étaient appropriées. Par ailleurs, si le premier tour a été jugé salutaire à l'unanimité, le deuxième tour, intervenu en septembre et octobre a ouvert un grand débat. Il est vrai que dans l'absolu, les ménages des zones rurales nigériennes ne répugnent en aucune façon recevoir une aide alimentaire et ce quelque soit le moment. De nombreux interlocuteurs ont cependant relevé que le deuxième tour est intervenu en pleine récolte et même dans certains cas, pratiquement en fin de récolte; d'autres ont estimé que certains ménages avaient bénéficié de plusieurs distributions successives (de la part de différentes sources) et que certaines quantités distribués lors du 2ème tour, auraient pu trouver meilleur usage.

**Informations préalables sur l'aide alimentaire:** majoritairement, les populations n'ont pas été informées au préalable de l'arrivée de l'aide alimentaire, de ses spécifications ou des modalités de distribution. Les ONG opératrices de la distribution ont évoqué leur crainte, notamment sur la falsification probable des supports de base pour l'identification des ménages bénéficiaires.

**Choix des sites de distribution:** la satisfaction est naturellement beaucoup plus manifeste chez les populations qui ont reçu l'aide dans leurs villages respectifs (cas de tous les villages de distribution par CARE NIGER). Mais dans certains cas, les distances à parcourir jusqu'aux sites de distribution étaient considérées comme un motif d'insatisfaction surtout chez femmes qui ont parfois effectué de 6 heures à 9 heures de marche (aller-retour) entre leurs villages respectifs et les lieux de distribution (cas des villages servis par WORLD VISION).

**Implication des populations bénéficiaires** dans l'organisation des opérations de la distribution: en général, les populations ont été impliquées (utilisées) pour le gardiennage, la manutention et la sécurité sur les lieux de distribution. Les avis restent assez partagés sur le degré de participation des populations aux opérations de distribution. Par ailleurs il ressort des discussions dans les villages, que les populations ont apprécié favorablement la présence des agents des ONG opératrices sur les lieux de distribution. Ce qui, selon eux, a évité certaines manipulations qui pouvaient s'avérer dommageables pour l'opération et pour les populations vulnérables.



**Effets perçus de l'aide alimentaire:** de l'avis général, la première distribution (août) a eu des effets particulièrement positifs. Avant cette intervention, la force de travail était généralement répartie entre les travaux dans le champ familial (3 jours en moyenne) et les travaux pour autrui sous forme de main d'œuvre (4 jours en moyenne) afin d'accéder à gagner un revenu permettant d'acquérir quelques tiya de mil. Dans quasiment toutes les communautés vulnérables, les hommes valides ont quitté le village et ce sont les femmes et les enfants qui s'adonnaient aux travaux agricoles. L'aide alimentaire a permis de **stabiliser les forces productives exclusivement dans leurs propres champs**. Beaucoup de ceux qui étaient partis sont revenus à l'occasion de la distribution, ce qui s'est traduit par un accroissement de la capacité de travail pour la suite de la campagne agricole. De plus, la consommation de certaines plantes souvent nocives pour la santé a été abandonnée et on a assisté à un **retour des populations à un régime alimentaire et nutritionnel plus humain et conforme aux aspirations des individus à une bonne santé et à un équilibre physique et psychique**. Le cycle infernal de l'endettement usurier dans lequel les populations vulnérables sont tombées malgré elles, a connu un **arrêt du fait des distributions alimentaires généralisées**. Certes des champs avaient été déjà morcelés avant l'arrivée de l'aide, mis en gage et vendus; dans certains cas, du matériel nécessaire à la production et des animaux avaient déjà été bradés etc. **Mais en général, il ressort de l'avis des populations que l'aide alimentaire reçue a permis de mettre un frein au phénomène de décapitalisation, véritable engrenage destructeur des ressources productives des ménages et d'insécurité des populations dans leurs conditions de vie**. Dans la presque totalité des villages visités, il a été fortement souligné que l'aide alimentaire a permis de **sauver les récoltes de la dernière campagne agricole** ayant permis d'éviter à la population de consommer les grains encore verts (non mûrs) ou de les vendre sur épis. Sur le plan social, les ménages étaient au bord de la dislocation: *«J'ai trois (3) femmes et j'étais entrain de me résoudre à me défaire de deux d'entre elles quand l'aide est arrivée...»* (Lawaly - habitant de Sarkin Yamma); *"J'ai demandé conseil au coq et j'ai quitté le village à l'aube, abandonnant femmes et enfants"* (Souley - participant à l'entretien - Kombaki). Ces deux illustrations traduisent assez éloquentement tous les sentiments qui animaient les populations vulnérables avant la réception de l'aide alimentaire.

## 2.4 Centres de récupération nutritionnelle

Tous les centres (CRENI-CRENA) visités par l'équipe d'évaluation ont été créés, entre début juin et mi-août 2005. Ces centres sont gérés par cinq partenaires du PAM dont Concern et ACF à Tahoua, le gouvernement du Niger, Islamic Relief, Plan International et UNICEF à Tillabéry, et ACF et Help Alliance à Maradi. Plusieurs de ces centres ont démarré avec l'appui de l'ONG Médecins sans Frontières, et ont été récupérés plus tard par une des autres ONG. Selon les informations recueillies, le Protocole National de Prise en Charge de la Malnutrition, mis en œuvre en août 2005 et adopté par le gouvernement du Niger, était utilisé dans tous les centres visités par la mission en février 2006. Pendant la crise, et jusqu'au moment de l'évaluation, un système de référence existait entre CRENI, les CRENA/S, les CSI et les hôpitaux publics.

Selon les interlocuteurs, le nombre de CRENI/CRENA/S a diminué après la récolte, le nombre d'enfants malnutris étant en baisse. Selon certains responsables, la période pendant laquelle les entrées ont été les plus élevées a été le début de la période de soudure 2005 (juin/juillet à septembre/octobre). Dans la plupart des centres, le nombre d'entrées s'est stabilisé en novembre 2005, pour reprendre à la hausse en janvier 2006. Après le départ de MSF de certaines zones fin 2005, une partie des centres nutritionnels a été prise en charge par d'autres intervenants, en regroupant les populations cibles de plusieurs centres dans un seul centre. Ce regroupement pourrait expliquer, au moins en partie, l'augmentation des bénéficiaires observée début 2006 dans certains de ces centres.

Depuis leur ouverture mi-2005, tous les centres visités bénéficiaient de l'appui du PAM, et la plupart, du soutien de l'UNICEF à la fois en nature (lait, plumpy-nut, unimix) et sur le plan financier (location des lieux, achat de médicaments et suppléments nutritionnels). L'aide du PAM incluait: (i) des vivres, tels que le CSB (Mélange Mais Soja), du sucre et de l'huile pour femmes enceintes et allaitantes; (ii) des rations à emporter pour enfants modérément malnutris; les rations pour les membres de familles accompagnant l'enfant malnutri au centre; et (iv) des rations familiales de riz, d'huile et de niébé. Ces «rations de protection», instaurées en 2005, consistaient initialement de 50 kg de riz; 25 kg de niébé, 1 litre d'huile, et plus tard, de 25 kg de CSB et de 2,5 litres d'huile. Cette ration était fournie lors du deuxième passage de l'enfant, pour encourager son retour au centre de soins. La ration de protection a été considérée comme ayant été très pertinente car elle permettait à l'enfant de bénéficier totalement et exclusivement de sa ration alimentaire. La plupart des centres ont estimé que le riz était plus adapté que le CSB.

Un gestionnaire d'un centre à Tillabéry a constaté que «les vivres contribuent positivement à la fréquentation du CSI, permettant aux personnel d'augmenter la couverture vaccinale et de diagnostiquer d'autres problèmes de santé



en plus de la malnutrition». Selon certains responsables des centres, les distributions alimentaires des centres nutritionnels, et les autres appuis ont aidé à diminuer la mortalité et la morbidité dus à la malnutrition. A Tahoua, par exemple, un centre constatait que 70% des enfants sortaient guéris de la malnutrition et des maladies. Il notait aussi que les parents ont compris les messages de santé et de nutrition. Mais, malgré cela, le manque d'eau potable, les problèmes d'accessibilité alimentaire et l'absence des soins continueront d'empêcher la pérennisation des résultats obtenus.

Une partie des gestionnaires ont exprimé leur inquiétude sur les distributions générales en 2005, en signalant que la seule distribution du PAM dans beaucoup de communautés ne suffisait pas pour résoudre les problèmes nutritionnels et alimentaires des populations<sup>94</sup>. Ils notaient aussi que les distributions gratuites n'ont pas touché toute la population. A Maradi, les gestionnaires des centres anticipaient une re-croissance du nombre de bénéficiaires dès mars/avril 2005. Ils comptaient rester sur place au moins jusqu'en fin mars pour suivre l'évolution de la situation. Dans un CRENA dans la même région, cinquante nouveaux cas par jour se sont présentés au mois de février 2006. Un autre centre enregistrait 21 nouveaux cas d'enfants sévèrement malnutris du 1 au 11 février 2006 laissant présager de nouvelles difficultés au niveau nutritionnel dans les semaines/mois à venir.

---

<sup>94</sup> Sur la réponse du PAM dans le domaine nutritionnel, voir note technique No 9.



## ANNEXE 9

### Mise en œuvre du Programme de Pays et de l'EMOP en 2005

Ellen Girerd-Barclay

#### 1. Programme de Pays 2004–07

##### 1.1 Résumé: Objectifs, Bénéficiaires et Modalités d'Exécution du Programme de Pays

Le Programme de Pays (PP) du Programme Alimentaire Mondial (PAM), établi pour le Niger pour la période 2004–07, s'inscrit dans le Plan Cadre des Nations Unies (PCNU) pour l'aide au développement, et intègre les priorités du gouvernement nigérien exprimées dans la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (SNRP) à l'horizon 2015. Selon le document présenté au Conseil Exécutif (CE) du PAM en octobre 2003, la formulation du PP a été «rigoureusement fidèle aux principes de la politique du PAM visant à favoriser le développement», en entreprenant des activités qui entrent dans le cadre des quatre priorités stratégiques suivantes:

- Permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et à leurs besoins sanitaires connexes;
- Permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation;
- Permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver;
- Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées de cette nature.

Composé de trois activités (création d'actifs productifs et prévention/atténuation des crises alimentaires; appui à l'éducation de base; et appui à la lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et la malnutrition), le PP prévoit de s'appuyer sur l'expérience acquise en suivant les recommandations émises par la mission d'évaluation de 2002, notamment, l'accentuation de l'approche-programme. La concentration géographique des différentes interventions du PAM, et l'établissement de partenariats, en particulier avec les organismes du système des Nations Unies, fait partie intégrale du PP et a pour objectif l'harmonisation des efforts entrepris dans le pays.

Les objectifs du PP consistent à:

- Renforcer la capacité de créer et préserver les actifs permettant aux ménages de faire face à l'insécurité alimentaire et d'être en mesure de prévenir et d'atténuer les crises alimentaires;
- Promouvoir une éducation de base de qualité, particulièrement pour les filles;
- Réduire le taux de malnutrition des enfants de moins de 5 ans et améliorer l'état sanitaire des malades atteints de tuberculose ou du VIH/SIDA, dans les zones sélectionnées par l'étude d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV).

##### 1.2 Pertinence du PP

Le PP prévoit qu'en moyenne, 350.000 personnes devraient bénéficier annuellement de l'appui du PAM, à travers l'utilisation d'un volume annuel de 14,016 tonnes de produits alimentaires. La mission d'évaluation de 2002 a recommandé au PAM, pour assurer une exécution adéquate du PP, de renforcer son personnel dans les régions. Par ailleurs il était également recommandé à la contrepartie nationale de s'organiser en une "Direction Nationale du Programme de Pays du PAM pour le Niger" dotée de moyens accrus de suivi et d'évaluation. Cette recommandation restait encore à être mise en œuvre fin 2004, peu après le démarrage du PP.

Le PP du PAM est pertinent dans le sens où il répond, au niveau des objectifs et des activités choisies, aux besoins des populations ciblées. L'évaluation constate aussi que le PP du PAM a pris en compte la possibilité de dégradation de la situation nutritionnelle et de sécurité alimentaire, en mettant en place quelques dispositions pour résoudre une crise éventuelle. Le PP reconnaît que la situation nutritionnelle chez les enfants de moins de cinq ans était mauvaise, et que celle-ci l'était depuis très longtemps au Niger. Toutefois, la conception du PP ne n'intègre pas toute la mesure de l'ampleur des problèmes nutritionnels, des risques d'insécurité alimentaire et surtout la possibilité qu'une crise éventuelle touche une grande partie de la population. La taille du programme du PAM en tonnes de vivres et en fonds était relativement faible par rapport aux besoins identifiés. On est en droit de se



demander si un programme du PAM plus important, plus élargi, et touchant beaucoup plus de bénéficiaires en 2004, n'aurait pas pu contribuer à diminuer le nombre de personnes affectées par la crise en 2005. Il est cependant important de noter que la taille du PP ne dépend pas tant de la volonté du PAM que de la disponibilité des donateurs à financer un tel programme. Dans le cas du Niger, il semble que, malgré les risques inhérents à l'extrême pauvreté qui y règne, les donateurs font preuve d'une certaine réticence à financer un large PP.

L'hivernage 2004 au Niger est marqué par le risque d'une destruction des cultures par les criquets. D'importants moyens vont être déployés pour contrôler le développement des essaims. Pour rappel<sup>95</sup>, la mission conjointe (FAO-PAM-CILSS-FEWS NET-SAP-Ministères de l'agriculture et des ressources animales) d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires présente ses résultats le 18 octobre 2004. Les principales conclusions de la mission sont les suivantes: i) production céréalière sévèrement affectée; ii) déficit fourrager historique; et iii) nombre de villages à risque – 1 307, soit une population de 1 649 390 habitants. Cependant, ces premières données sont contredites notamment par celles publiées par les statistiques agricoles qui estiment que le déficit céréalier global se limite à quelques 20 000 tonnes. Le PAM et la FAO jouent alors un rôle actif pour convaincre le gouvernement d'admettre des chiffres plus réalistes que ceux émis par le MDA lors de la réunion du CILSS à Banjul (Nov. 2004) Le bilan officiel finalement arrêté par le Gouvernement le 23 novembre, établit le déficit céréalier à 223 488 tonnes (soit 7,5% des besoins) et le déficit fourrager à 4 642 219 tonnes de matière sèche (36% des besoins).

Sur la base de ce diagnostic, un plan d'urgence, calqué sur celui adopté lors de la crise alimentaire de 2000-01, est adopté par le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA). Le 25 novembre 2004, le gouvernement adresse au PAM, en sa qualité de représentant des donateurs au sein du Dispositif, une requête d'aide d'urgence de 78 100 tonnes de vivres (60 000 tonnes VPM; 10 000 tonnes BC; 8 100 tonnes FFW) et 540 millions de FCFA en appui au Dispositif pour le financement du travail contre rémunération (CFW).

Le Dispositif est supposé couvrir environ 50% (40 000 tonnes) des 78 000 tonnes requises dans le cadre du plan d'urgence. Les ONG sont censées mobiliser 7% (6000 tonnes) de ce volume, le PAM prenant en charge 8% (6 562 tonnes pour 400 000 bénéficiaires) au moyen de l'EMOP. Le reliquat, soit 25 773 tonnes, doit provenir d'autres sources, y compris le PAM à travers une utilisation accélérée de son programme pays.

De fait, dès fin 2004, la mise en œuvre des trois activités sur lesquelles le PP 2004-07 était focalisé est fortement accélérée et amplifiée, conformément aux engagements pris dans le cadre du plan d'urgence. La stratégie d'intervention du Dispositif consistait alors à éviter les distributions gratuites de vivres et de fourrage et privilégiait la vente de céréales à prix modérés, la fourniture de fourrage subventionné, les programmes de vivres contre travail (VCT) ou de rémunération en espèces du travail et les banques céréalières (BC). L'objectif déclaré de cette stratégie était de prévenir la dépendance des populations vis-à-vis de l'aide alimentaire et d'éviter de perturber les marchés.

### 1.3 Mise en œuvre du PP

Du fait que les interventions prévues par le PP étaient toutes concentrées sur les zones les plus touchées par la crise et classées parmi les plus vulnérables par le système d'information et d'alerte précoce (SAP) et par la cellule de crise alimentaire (CCA), plus de 80% des distributions prévues par le PP pour 2005 furent mises en œuvre dans les six premiers mois de l'année. Il est utile de noter également que le nombre total des bénéficiaires prévu initialement par le PP, fut largement dépassé pour toutes les activités de développement rural (VCT, VCF, BC) et les cantines scolaires.

En ce qui concerne l'Activité 1, les BC ont touché 250 000 bénéficiaires. Par manque de partenaires d'exécution, les activités de VCF ont, en revanche, bénéficié à moins de personnes que prévues. L'ensemble des activités a touché près de 150% des bénéficiaires prévus, mais avec une quantité de vivres d'à peine plus de 100% de ce qui avait été initialement alloué à cette activité (voir tableau ci-dessous). En effet, le nombre de personnes se présentant pour les VCF a été plus élevé que prévu, et le travail s'est achevé en moins de temps. Le SPR 2005 démontre qu'en 2004, l'Activité 1 a aussi touché plus de bénéficiaires que prévu (140%), et ceci en dehors de temps de «crise».

<sup>95</sup> Cette question est plus largement abordée dans l'annexe 6 sur le dispositif d'information.



**Tableau 1: Nombre de bénéficiaires prévus et atteints dans le cadre de l'activité 1 du PP (comparaison 2004 et 2005)**

Type de Bénéficiaire	Nombre planifié			Nombre Réalisé			Pourcent Réalisé/Planifié		
	Masculin	Féminin	Total	Masculin	Féminin	Total	Masculin	Féminin	Total
Enfants < 5 ans	35 824	34 617	70 441	52 623	50 849	103 472	146,9	146,9	146,9
Enfants 5-18 ans	43 875	43 472	87 347	64 448	63 856	128 304	146,9	146,9	146,9
Adultes	60 780	63 196	123 976	89 281	92 829	182 119	146,9	146,9	146,9
Total en 2005	140 479	141 285	281 764	207 532	207 534	413 886	146,9	146,9	146,9
Total en 2004	122 384	134 880	257 264	171 757	189 294	361 051	140,3	140,3	140,3

Source : PAM, SPR 2005 du PP 2004-07

Pour l'Activité 2 (éducation), outre son appui aux cantines scolaires, le PAM a fourni une ration familiale pour cinq personnes aux mères des filles fréquentant régulièrement l'école. Dans l'ensemble, les résultats de l'activité pour 2005 ont dépassé le nombre de bénéficiaires prévus (107% des bénéficiaires prévus- tableau 2).

**Tableau 2: Nombre de bénéficiaires prévus et atteints dans le cadre de l'activité 2 du PP (comparaison 2004 et 2005)**

Type de Bénéficiaire	Nombre planifié			Nombre Réalisé			Pourcent Réalisé/Planifié		
	Masculin	Féminin	Total	Masculin	Féminin	Total	Masculin	Féminin	Total
Enfants < 5 ans	7 537	7 098	14 635	6 054	5 823	11 877	80,3	82,0	81,2
Enfants 5-18 ans	31 365	21 759	53 124	37 925	29.418	67 343	120,9	135,2	126,8
Adultes	10 941	13255	25.196	10 238	10 694	20 932	93,6	75,0	83,1
Total en 2005	49 843	43 112	92 955	54 217	45 935	100 152	108,8	106,5	107,7
Total en 2004	35 653	33 267	68 920	35 248	29 390	64 638	98,9	88,3	93,8

Source : PAM, SPR 2005 du PP 2004-07

Par contre, pour l'Activité 3, le nombre de bénéficiaires a été inférieur à celui prévu (environ 44% des bénéficiaires prévus) du fait de la mise en place des centres de récupération nutritionnelle d'urgence (CRENI/CRENAS/CRENAM) au lieu des programmes planifiés. En effet, la plupart des ressources de l'Activité 3 ont été transférées à l'EMOP 10398.0, pour couvrir les besoins exprimés par les partenaires en charge des centres nutritionnels d'urgence (tableau 3).

**Tableau 3: Nombre de bénéficiaires prévus et atteints dans le cadre de l'activité 3 du PP (2005)**

Type de Bénéficiaire	Nombre planifié			Nombre Réalisé			Pourcent Réalisé/Planifié		
	Masculin	Féminin	Total	Masculin	Féminin	Total	Masculin	Féminin	Total
Enfants < 5 ans	767	722	1 483	214	214	428	27,9	29,6	28,7
Enfants 5-18 ans	2 124	2 043	4 167	214	214	428	10,1	10,5	10,3
Adultes	1 113	8 356	9 469	*	5 776	5 776	*	69,1	61,0
Total 2005	4 004	11 121	15 125	428	6 204	6 632	10,7	55,8	43,8

Source : PAM, SPR 2005 du PP 2004-07

Pour la plupart des Activités 1 et 2 du PP, les quantités de vivres distribués, ainsi que les "non-food items" ont dépassé les prévisions en fonction de l'accélération de la mise en œuvre de l'ensemble des activités prévues pour répondre à l'urgence.



Les résultats (en terme d'efficacité) de la mise en œuvre du PP en 2005 sont positifs. Par exemple, selon les rapports de suivi, le niveau de fréquentation scolaire des filles et des garçons a atteint, pour la première fois, un taux de 95% en 2005. L'enregistrement scolaire dans les écoles bénéficiaires de l'appui du PAM aux cantines scolaires a augmenté de 66% pour les filles et de 23 pour cent pour les garçons (en comparaison avec les données de bases de 2003). Fin 2005, le PAM ne disposait pas d'informations nutritionnelles pour déterminer l'effet des activités d'urgence.

En 2005, le PP a bénéficié de l'appui de 12 partenaires d'exécution (dix ONG internationales et deux ONG locales) dans les domaines de l'amélioration de l'infrastructure, l'approvisionnement en eau, la sensibilisation en VIH/SIDA, l'éducation des filles, et l'augmentation de capacité au niveau communautaire. Dans les écoles ciblées par l'Activité 2, le PAM a travaillé en collaboration étroite avec le Ministère de la Santé pour le déparasitage des enfants.

## **2. Opération d'urgence (EMOP 10398.0 - Assistance aux populations nigériennes affectées par la sécheresse et l'invasion acridienne en 2004)**

### **2.1 Résumé, objectifs, groupe cible et stratégie d'intervention de l'EMOP**

A la suite de la requête d'aide d'urgence adressée par le gouvernement au PAM pour venir en aide aux populations jugées vulnérables, celui-ci approuve, en complément de l'accélération du PP, une EMOP dont les principaux éléments figurent dans le tableau suivant:

<p style="text-align: center;"><b>EMOP 10398.0 (Février 2005)</b></p> <p>Priorité stratégique 2: protéger les moyens de subsistance dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs. Bénéficiaires: 400 000 personnes affectées par la sécheresse et l'invasion acridienne en 2004 Quantités prévues: 6562 tonnes Durée: 6 mois (jusqu'août 2005) Coût total: 2,9 millions de dollars Activités: vivres contre travail (VCT), vivres contre formation (VCF) et banques de céréales et si requis, distributions générales et gratuites de vivres.</p>
--

Lors de la 1ère réunion annuelle du SAP-CC, tenue en janvier 2005, 99 zones vulnérables sont identifiées: (8 départements en vulnérabilité extrême et 26 en vulnérabilité moyenne), touchant 2 988 villages et totalisant une population de 3 293 468 habitants.

Dans ce contexte, les objectifs de l'EMOP 10398.0, consistaient à aider les population dont la sécurité alimentaire s'était le plus détériorée dans les régions de Tillabéry, Tahoua, Maradi, Agadez, Diffa et Zinder. Plus particulièrement, l'opération d'urgence du PAM visait à:

- préserver l'état nutritionnel de la population, en particulier celui des femmes et d'autres groupes à haut risque
- protéger les acquis
- prévenir un exode massif
- créer et promouvoir les conditions propices au relèvement et au rétablissement de l'autosuffisance alimentaire.

Bien que l'EMOP mentionne explicitement la possibilité de recourir aux «distributions généralisées et gratuites de vivres si la situation le requiert<sup>96</sup>», la stratégie retenue s'inscrit dans celle arrêtée dans le cadre du plan d'urgence du

<sup>96</sup> La lettre d'agrément signée par le PAM et le Gouvernement reprend la même formulation.



dispositif, à savoir essentiellement la vente de céréales à prix modérés, assortie d'actions d'atténuation des crises (banques de céréales, FFW, CFW). L'EMOP, conçue pour s'insérer dans le plan d'urgence établi par le Dispositif national, est «contaminée» par l'inadéquation de celui-ci par rapport à la nature et à l'ampleur de la crise au fur et à mesure de l'aggravation de celle-ci. Tout comme le plan d'urgence, elle comporte trois lacunes: i) l'absence de prise en compte de la situation des éleveurs; ii) la sous-estimation de la question de l'accès (pouvoir d'achat); iii) le peu de cas fait de la dimension nutritionnelle. Le PAM explique la petite taille de l'EMOP initiale par la décision prise par le gouvernement de consacrer la majeure partie de l'aide sollicitée à la vente de céréales à prix modérés, à laquelle le PAM ne prend pas part.

Tout au long du premier semestre 2005, l'aggravation de la crise se manifeste à travers des signaux préoccupants, surtout à partir du mois d'avril où ils deviennent alarmants<sup>97</sup>. Les données du SIMA font état de hausses importantes des prix<sup>98</sup> des céréales, signal d'autant plus inquiétant à partir d'avril du fait que la courbe des prix continue à grimper à cette époque-là, contrairement aux autres années de référence (voir graphique ci-dessous). La mission conjointe (PAM, FEWS NET, SAP) d'évaluation de la situation alimentaire effectuée en février confirme une hausse considérable des prix des céréales, la dégradation des termes de l'échange bétail/céréales, la mise en œuvre de stratégies exceptionnelles de survie. Le 6 avril, le CRC du Dispositif estime à seulement 27% le taux de réalisation de l'opération «ventes de céréales à prix modérés» (principal outil de la stratégie d'atténuation de la crise en cours) et autorise la procédure d'achat direct de vivres pour pouvoir accélérer les approvisionnements nécessaires à la conduite du programme. A la mi-avril, le signal d'alerte précoce de FEWS NET passe du niveau «Mise en garde» au niveau «Avertissement» pour finalement adopter le niveau d'alerte maximum «Urgence» en mai. Le 26 mai, lors de la 2<sup>ème</sup> réunion annuelle du SAP, les indices de vulnérabilité (19 départements au lieu de 8 en janvier, classés extrêmement vulnérables et 17 très vulnérables sur un total de 45) sont notablement réévalués.

Cependant, malgré les signaux d'aggravation de la crise qui s'accumulent et la médiatisation qui fait progressivement glisser le «contrôle» de la situation du plan local au plan international, le PAM (de même que le Dispositif et les autres partenaires) tarde à en tirer les conséquences et n'infléchit sa stratégie que vers la fin juin, préparant la révision budgétaire No3 (RB3) qui sera adoptée le 13 juillet 2005. Jusqu'à cette date, les deux seuls changements intervenus au niveau des orientations de l'EMOP sont les révisions budgétaires 1 et 2 de portée relativement limitée.

L'aggravation de la crise (et sans doute aussi la pression des médias) conduit finalement le PAM à revoir l'EMOP le 13 juillet 2005. L'objectif général de cette révision est double: i) poursuivre l'objectif de l'EMOP initiale, axée sur la «préservation des mécanismes de survie des populations touchées et sur l'accroissement de leur résistance aux chocs»; et ii) y ajouter une stratégie d'urgence avec pour objectif de «sauver des vies humaines» (combinaison des priorités SO2 et SO1 dans la stratégie du PAM). Cela implique une distribution gratuite ciblée de vivres, accompagnée d'une alimentation supplémentaire et d'une réhabilitation nutritionnelle. En plus des enfants souffrant de malnutrition sévère et modérée, cette aide doit bénéficier aux mères accompagnant leurs enfants dans les centres thérapeutiques et aux populations très vulnérables dans les zones pastorales et agro-pastorales. La population bénéficiaire est estimée à 1 128 000 pour un budget total de 16 millions de dollars. Cette révision prend place dans le cadre d'une intervention plus large menée par le Dispositif, incluant d'autres partenaires et visant 2 500 000 personnes. Deux semaines plus tard, appréhendant les difficultés de mise en œuvre de la part du Dispositif, le PAM décide d'élargir de nouveau son assistance, passant d'une distribution gratuite ciblée à une distribution généralisée (DG) jusqu'à la fin de la période de soudure au profit de 2 500 000 personnes<sup>99</sup>. Ainsi, le PAM prend sur lui de couvrir toute la population jugée vulnérable suite aux déclarations du Premier Ministre au Directeur régional du PAM le 26 juillet selon lesquelles: i) les vivres commandés par le Dispositif seraient livrés en retard; et ii) le Dispositif n'aurait pas les moyens de transporter et de distribuer ces vivres.

Les objectifs de l'EMOP ont donc changé encore une fois, pour dorénavant inclure le sauvetage des vies, ainsi que la protection des moyens de subsistance dans les zones touchées des régions de Tillabéry, Tahoua, Maradi, Diffa et Zinder, conformément aux Objectifs Stratégiques 1 et 2 du PAM. Les résultats attendus de l'EMOP ont ainsi été modifiés comme suit:

<sup>97</sup> Pour plus de détails voir annexe 6.

<sup>98</sup> Elles se prolongeront en mars. Les prix sont systématiquement supérieurs aux prix de la campagne précédente, à ceux de 2000-01 et à la moyenne des 5 dernières années.

<sup>99</sup> La révision (RB7) budgétaire approuvée le 3 août, porte le budget à 57 627 342 de dollars pour un volume total de 72 931 tonnes (67.009 tonnes en rations alimentaires et 5 922 tonnes en aliments complémentaires).



- Un meilleur accès à la nourriture pour les populations souffrant d'insécurité alimentaire au cours des trois derniers mois de la période de soudure;
- Une moindre prévalence de la malnutrition aigue chez les enfants âgés de 6 à 59 mois;
- La protection des moyens de subsistance en périodes de crise et le renforcement de la résistance aux chocs.

Pour atteindre les objectifs fixés à l'EMOP à l'occasion de la révision du mois d'août, le PAM devait distribuer environ 67 000 tonnes de rations alimentaires gratuites. L'opération devait également consister à fournir 5 922 tonnes d'aliments complémentaires, notamment le mélange maïs-soja (MMS), du sucre et de l'huile à 480 000 enfants de moins de cinq ans et aux femmes enceintes et allaitantes.

### Modes opératoires prévus

Les activités de distribution généralisées des vivres (DG) fournis par le PAM devaient être mises en œuvre par différents canaux, avec les programmes nutritionnels d'alimentation complémentaire et de réhabilitation nutritionnelle coordonnés par l'UNICEF, et exécutés par les ONG partenaires internationales et nationales. Les distributions alimentaires généralisées dans les communautés devaient se faire par le biais des ONG internationales et nationales.

Le PAM avait prévu l'achat d'environ 20% des stocks de céréales, de légumineuses et d'huile au niveau régional, au fur et à mesure que les opportunités se présenteraient avec le début des récoltes dans les pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest. Il avait aussi été prévu d'identifier les cargaisons destinées à d'autres bureaux pays du PAM et de les détourner sur les ports de Lomé et Cotonou, les deux ports utilisés pour approvisionner le Niger. Pour renforcer la capacité logistique au pays, le PAM avait prévu la location de 40 véhicules pour trois mois, et l'achat de véhicules pick-up pour soutenir les bureaux auxiliaires et pour aider les partenaires d'exécution dans la distribution. Des ponts aériens ont aussi été programmés pour fournir les aliments enrichis ainsi que les équipements d'urgence.

La distribution de vivres aux populations ciblées devait se faire à partir de listes de nombres de personnes vulnérables vivant dans les villages, fournies par le DNP-GCA. Environ 2 500 000 personnes devaient recevoir des rations alimentaires gratuites à travers les modalités suivantes:

- Une ration familiale d'un mois<sup>100</sup>, distribuée à toutes les familles dans tous les villages se trouvant dans les zones considérées comme «très vulnérables» et «vulnérables»;
- Une ration alimentaire réduite d'un mois<sup>101</sup>, à distribuer dans les villages des zones entrant dans la catégorie «présentant des signes d'alerte», à «très vulnérable» dans le dernier mois de la période de soudure;
- Une ration d'urgence, distribuée à 30% de la population cible pendant une période de trois mois après la récolte, qui servira de filet de sécurité en combinaison avec l'alimentation complémentaire<sup>102</sup>.

Environ 480 000 enfants de moins de cinq ans et femmes enceintes et allaitantes devaient recevoir une ration supplémentaire grâce à des programmes d'alimentation complémentaire de deux types:

- Programme général d'alimentation complémentaire d'un mois dans les zones touchées, ayant pour objectif la prévention/réduction de la malnutrition généralisée dans les zones touchées au plus fort de la période de soudure et comme filet de sécurité pour les familles les plus vulnérables<sup>103</sup>
- Programme d'alimentation sélective de quatre mois<sup>104</sup>, mis en œuvre ultérieurement, et s'adressant aux enfants de 6 à 59 mois atteints de malnutrition<sup>105</sup> et aux femmes enceintes et allaitantes malnutries<sup>106</sup>.

<sup>100</sup> 100 kg de céréales, 15 kg. De légumineuses et 5 kg. D'huile végétale, dont 2,164 kcal, 48 g de protéines 27 g de lipides par habitant, par jour, pour un ménage Nigérien moyen composé de 7 personnes).

<sup>101</sup> 50 kg de céréales et 15 kg de légumineuses, dont 908 kcals. 20 g de protéines, 1 g de lipides par habitant, par jour.

<sup>102</sup> 50 kg de céréales et 15 kg de légumineuses dont 908 kcals. 20 g de protéines et 1 g de lipides, par habitant par jour.

<sup>103</sup> 200 g MMS, 15 g de sucre, 20 g d'huile par bénéficiaire et par jour, dont 997 kcal, 36 g de protéines et 32 g de lipides.

<sup>104</sup> 200 g MMS, 15 g de sucre, 20 g. d'huile par bénéficiaire et par jour dont 997 kcal, 36 g protéines et 32 g de lipides.

<sup>105</sup> Enfants entre 6 et 59 mois se situant entre 70 et 80% de la moyenne du poids pour la taille, ou un score z situe entre -3 et -2 du poids pour la taille.

<sup>106</sup> Femmes enceintes et allaitantes avec une Indice de Masse Corporelle (IMC) inférieure à 22.



## 2.2 Pertinence de l'EMOP

La pertinence de l'EMOP a évolué avec ses révisions budgétaires et de ses objectifs. A l'origine (février 2005), tout comme le Plan d'urgence du Dispositif, l'EMOP visait à atténuer les effets du déficit de production céréalière sur les populations vivant dans les zones estimées en situation de vulnérabilité et de contribuer ainsi à la prévention d'une crise de sécurité alimentaire. Mais les moyens et les modalités proposés par l'EMOP pour achever ces objectifs ont été insuffisants. D'une part du fait de la taille de l'EMOP et d'autre part du fait que même le volume limité de vivres qu'il était prévu de mobiliser (6 562 tonnes) n'a pu être acheminé vers les destinataires qu'à partir de juillet et ce du fait de difficultés d'approvisionnement rencontrées pendant le 1er semestre 2005. L'Évaluation se demande également si l'objectif de «rétablissement de l'autosuffisance alimentaire» était réellement approprié et réaliste, considérant la situation écologique, l'accroissement démographique et la densité de population dans les zones ciblées. L'objectif de «préserver l'état nutritionnel de la population, surtout celui des femmes et d'autres groupe à haut risque» indique que le PAM, tout comme ses partenaires, avait sans doute sous-estimé la situation nutritionnelle très précaire qui prévalait dans certaines zones début 2005. Malgré le manque de données récentes au moment de la préparation de l'EMOP, il était connu depuis plusieurs années<sup>107</sup> que la situation nutritionnelle de la population (et en particulier celle des enfants) était chroniquement mauvaise dans une grande partie du pays. L'Évaluation estime que l'objectif consistant à «prévenir l'exode des populations vulnérables» était très pertinent, pour des raisons à la fois humanitaires et économiques.

Les objectifs de l'EMOP, révisés au mois d'août 2005, s'avèrent, selon l'Évaluation, plus pertinents par rapport à la situation avec l'accent mis sur l'accès des populations à la nourriture et sur la réduction de la malnutrition chez les jeunes enfants. Les deux objectifs, très concrets et mesurables, ont probablement permis une focalisation des efforts du PAM et de ses partenaires d'exécution sur les deux problèmes majeurs auxquels la population victime de la crise était confrontée. Toutefois, l'Évaluation estime que la cible du deuxième objectif (enfants de moins de cinq ans) aurait pu être élargie pour inclure les femmes enceintes et allaitantes, les enfants plus âgés, les adolescents, et même les adultes atteints de malnutrition, étant donné que la crise nutritionnelle était bien plus profonde et évidente en août 2005. Le troisième objectif relatif à la protection «des moyens de subsistance en période de crise» et au renforcement de «la résistance aux chocs» était moins concret et sans doute plus difficile à réaliser.

## 2.3 Mise en oeuvre de l'EMOP

### Au niveau des activités nutritionnelles

Même avant la crise, un certain nombre de Centres de Récupération Nutritionnels Intensif (CRENI)<sup>108</sup> et de Centres de Récupération Nutritionnels Ambulatoires (CRENA)<sup>109</sup> fonctionnaient sous les auspices des services de santé; ils se situaient généralement à proximité des Centres de Santé Intégrés (CSI). A l'époque, la plupart des CRENI et des CRENA bénéficiaient de ressources humaines et financières insuffisantes pour leur permettre un fonctionnement satisfaisant. De plus, les services de santé ne disposaient pas de lignes directrices pour les soins nutritionnels et la gestion des centres.

Entre juillet et décembre 2005, le nombre de centres nutritionnels a augmenté de 144 à 861; ceci grâce essentiellement à l'établissement de CRENI en liaison avec les hôpitaux au niveau des districts, ou dans les CSI pour les enfants sévèrement malnutris, mais sans complications médicales. Pendant cette même période, le nombre d'enfants sévèrement malnutris admis aux CRENI a augmenté de 15 800 à 69 300, et le nombre d'enfants modérément malnutris de 38 000 à 179 840. Vingt-quatre ONG internationales ont également mis en place des centres ou appuyé le gouvernement en fournissant les équipements, le personnel, les outils, les médicaments, ou l'infrastructure.

<sup>107</sup> Enquête MICS de l'UNICEF en 2000.

<sup>108</sup> CRENI: Centre de Récupération Nutritionnelle Intensive.

<sup>109</sup> CRENA: Centre de Récupération Nutritionnelle Ambulatoire.

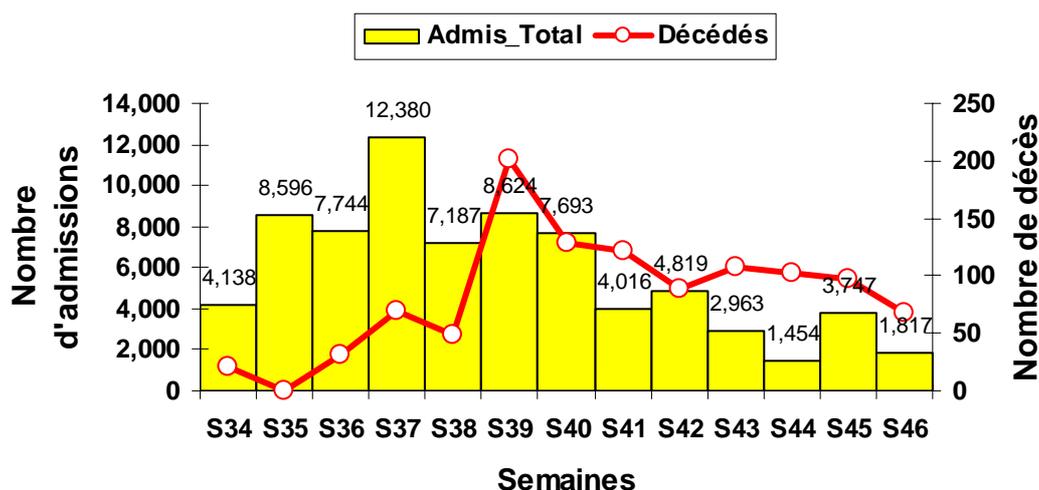


**Tableau 4 <sup>110</sup>: Distributions de l'alimentation sélective (huile, sucre, MMS) au 3 octobre 2005**

Sous-bureau du PAM	Partenaires	Tonnes	Bénéficiaires
Maradi	IFRC, AMA, World Vision, BALD, Action Contre la Faim	250	14 295
Tahoua	AMA/Qatar Red Crescent, BALD, Action Contre la Faim, French Red Cross	131	7 404
Tillabéry	Samaritan's Purse, World Vision, Humedica, BALD, HKI, Islamic Relief, PLAN	183	12 587
Zinder	French Red Cross, AMA/Qatar Red Crescent, HKI, World Vision, BALD, MSF-B	1054	21 244
	Total	1 619	55 530

En août 2005, un "Protocole National de Prise en Charge de la Malnutrition" préparé par l'UNICEF, le Gouvernement du Niger, HKI et l'OMS, a été adopté pour la mise en oeuvre et la gestion des centres nutritionnels. En même temps, les mêmes organisations ont assuré la formation en gestion de la malnutrition de 48 formateurs et de 566 personnes travaillant dans les centres.

**Graphique 1 <sup>111</sup>: Admissions aux Programmes Nutritionnels en 2005 (Semaines 34–46)**



L'UNICEF fournissait les aliments thérapeutiques (F100; F75; Resomal pour les CRENI, et plumpy-nut pour les CRENAS,<sup>112</sup> et Unimix pour le traitement des enfants modérément malnutris dans les CRENAM<sup>113</sup>), ainsi que des produits pour le traitement médical des bénéficiaires tels que les suppléments en micronutriments, les médicaments de déparasitage, et les antibiotiques. Le PAM fournissait une ration de protection et une ration familiale aux bénéficiaires des programmes, qui avaient pour objectif d'assurer que les aliments thérapeutiques soient réservés aux enfants malnutris.

Le système de CRENI/CRENAS/CRENAM a bien fonctionné au Niger, malgré quelques petits problèmes au début de la crise avec la mise en oeuvre de soins par les petites organisations moins expérimentées que les grandes ONG internationales. Entre juillet et décembre 2005, près de 250 000 enfants ont reçu des soins à travers les centres

<sup>110</sup> WFP SitRep, 4 Octobre 2005.

<sup>111</sup> Standard Project Report : EMOP 2005.

<sup>112</sup> CRENAS: Centre de Récupération Nutritionnelle Ambulatoire Sévère.

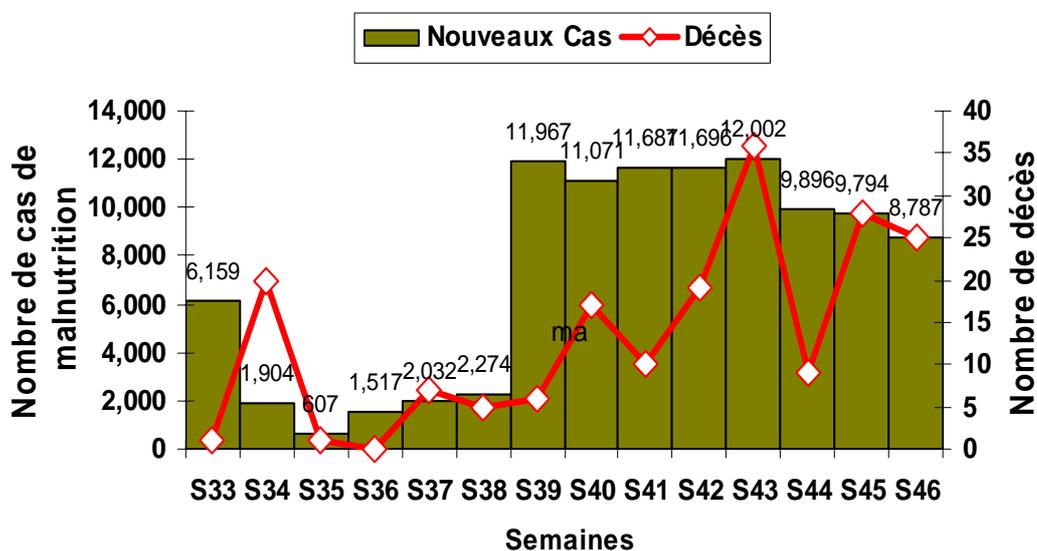
<sup>113</sup> CRENAM: Centre de Récupération Nutritionnelle Ambulatoire Modérée.



nutritionnels. Deux activités de « blanket feeding »,<sup>114</sup> ciblant les enfants malnutris de moins de cinq ans identifiés par périmètre brachial, ont été également menées à Zinder et à Maradi, par MSF Belgique et MSF France, chacun avec l'aide alimentaire du PAM. Le rapport d'une mission conjointe de l'UNICEF, l'OMS et de PAM sur les programmes nutritionnels, qui a eu lieu en fin 2005, a noté qu'en fin d'année, le taux d'enregistrement des enfants malnutris dans les centres dans les régions de Maradi et Zinder était en baisse, grâce aux bonnes récoltes ainsi qu'aux efforts considérables de traitement nutritionnel.<sup>115</sup>

Les enfants et les femmes enceintes et allaitantes malnutris, ont reçu des rations supplémentaires et des rations de famille de taille réduite. Avant le démarrage des DG, les premières distributions de l'EMOP ont été des rations familiales, à travers les CRENI, et des rations de VCT. Ces activités ont pu redémarrer après la conclusion des DG, toutefois, les activités de formation n'ont pas pu avoir lieu en raison du manque de partenaires d'exécution pendant la crise.

Graphique 2<sup>116</sup>: Nombre de Cas de Malnutrition/Décès dans les Centres Nutritionnels en 2005 (Semaines 34-46)



### Au niveau des Distributions Générales (DG)

Les DG se déroulent en 2 phases, toutes 2 intégrées dans un Plan de distribution (PDD) arrêté d'un commun accord avec le Dispositif<sup>117</sup>. La première DG vient à point nommé en pleine période de soudure, à un moment où tous les moyens de survie s'épuisent. La deuxième DG prend place pendant la période précédant immédiatement la nouvelle récolte, soulevant ainsi des craintes quant aux risques d'interférence avec celle-ci. Ces craintes s'avèrent finalement injustifiées puisque aucune pression sur les prix des céréales n'est constatée sur les marchés, même après la récolte. Organisée à juste titre pour couvrir les villages « oubliés » (le ciblage ayant été fait sur la base du recensement de 2001) et ajustée pour se focaliser sur les zones les plus nécessiteuses, la deuxième phase a néanmoins bénéficié aussi à un nombre important de villages qui avaient en fait déjà été couverts non seulement lors du premier passage, mais également par d'autres pourvoyeurs d'aide (ONG utilisant leurs propres ressources et qui ne se soucient guère d'insérer leurs activités dans le PDD coordonné par le Dispositif)<sup>118</sup>. A l'instar de certains partenaires, on peut se

<sup>114</sup> Seulement les enfants de malnutris, selon les résultats de mesure de périmètre brachial ont bénéficiés de l'activité.  
<sup>115</sup> Source: UNICEF, WFP, WHO: An Integrated Approach Toward Nutrition in Niger, Report of a Joint Formulation Mission, Final Draft, December 2005.  
<sup>116</sup> Standard Project Report: EMOP 2005.  
<sup>117</sup> Démarrée le 8 août et initialement prévue jusqu'au 15 septembre, la première phase de distribution (30 130 tonnes) est clôturée effectivement le 29 septembre (voir Compass). Une 2<sup>ème</sup> DG (14 009 tonnes) démarre le 25 août et prend fin le 8 octobre dans les zones agro-pastorales et se poursuit en faveur des éleveurs pendant le mois d'octobre.  
<sup>118</sup> Pour plus de détails sur ce sujet et y type exemplatif voir annexe 8.



demander si une partie des quantités ainsi distribuées n'aurait pas pu être épargnée pour être ensuite utilisée pour des activités post-crise mieux ciblées sur les ménages qui, malgré la DG et la nouvelle récolte, demeurent en situation de vulnérabilité. Cette dernière remarque ne diminue en rien l'efficacité globale de l'opération de DG, reconnue par la très grande majorité des partenaires et des observateurs.

Lors de entretiens de terrain, la plupart des bénéficiaires interrogés ont constaté l'importance des DG pour résoudre les problèmes critiques de manque de nourriture et de moyens de survie (ces aspects des résultats de la réponse de PAM à la crise sont revus en détail dans l'annexe 8).

**Tableau 5<sup>119</sup>: Mise en oeuvre du premier Tour de Distributions Généralisées (Août, septembre et octobre 2005)**

1er Tour		7 août		26 septembre		4 octobre	
Partenaire	Région	Bénéficiaires	Tonnes	Bénéficiaires	Tonnes	Bénéficiaires	Tonnes
ABC Écologie	Tillabéry	70 317	1 205	91 011	1 032	91 011	1 032
Africare	Agadez	-	-	25 406	468	39 552	468
CARE	Diffa, Maradi, Tahoua	94 067	1 612	669 627	10 091	818 757	12 173
CRS	Dosso, Tillabéry Zinder	10 154	174	95 828	1 295	117 490	1 722
Caritas	Dosso, Tillabéry	8 753	150	31 260	552	31 572	480
GOAL	Zinder	48 551	832	119 224	2 044	119 224	2 044
HELP	Tillabéry	51 527	883	82 622	1 485	82 622	1 485
IFRC	Agadez Tillabéry	11 613	199	11 0141	2 006	130 580	2 008
PDR/ADM	Tahoua	175 121	3 001	184 753	3 242	196 125	3 230
World Vision	Maradi, Zinder	127 446	2 184	106 184	2 019	143 109	2 416
		597 549	10 240	1 552 985	24 866	1 770 042	27 058

<sup>119</sup> Source: Situation Reports PAM du 7 août, 26 septembre, et 4 octobre 2005.



Tableau 6<sup>120</sup>: Résultats du 2eme Tour de Distributions Généralisées (4 octobre 2005)

Partenaire	Région	4 octobre		Fin octobre	
		Bénéficiaires	Tonnes	Bénéficiaires	Tonnes
ABC Écologie	Tillabéry	86 147	589		
Africare	Agadez	-	-		
CARE	Diffa, Maradi, Tahoua	367 362	3 032		
CRS	Dosso, Tillabéry, Zinder	32 350	210		
Caritas	Dosso, Tillabéry	55 204	511		
GOAL	Zinder	-	564		
HELP	Tillabéry	140 604	1 243		
IFRC	Agadez Tillabéry	3 920	34		
PDR/ADM	Tahoua	175 121	3 001		
World Vision	Maradi, Zinder	53 559	406		
Total		720 712	6 589	1 600 000	14 009

### Dispositions logistiques et modalités de distribution

Le PAM a mis en place des vivres dans des centres de livraisons sur l'ensemble des régions. Ensuite, le mouvement des stocks de centres de livraisons vers les villages ou sites de distributions a été assuré par les ONG partenaires à travers l'engagement de camionneurs privés. Les écoles, les magasins privés, les magasins des coopératives et/ou OPVN ont servis de centres de livraison. Dans le cadre du deuxième tour de distribution générale, les écoles ont été retirées des magasins en raison de la rentrée scolaire.

Dans l'ensemble, les conditions d'entreposage semblaient satisfaisantes et les ONG partenaires n'ont pas signalé des pertes majeures liées aux conditions d'entreposage. Néanmoins, le ravitaillement des centres de livraison vers les communautés s'est rendu parfois difficile à cause des mauvaises conditions des routes. Les distances entre les points d'expédition et les villages ont souvent été plus de 90 km, et le transport des vivres a été parfois très lent à cause de l'impossibilité pour les gros camions d'accéder aux sites éloignés et se situant sur des mauvaises pistes. Par ailleurs, certains partenaires ont constaté des pertes de vivres durant le transport entre les magasins d'expédition et les villages à cause des endommagements de produits (bidons d'huile cassés ou sacs de riz déchirés, par exemple) et même des vols lorsque les véhicules étaient embourbés. Des pertes ou erreurs d'enregistrement ont aussi été constatées entre les magasins du PAM et les points d'expédition des ONG, mais dans l'ensemble, les quantités perdues ont été relativement faibles (par exemple, 4% pour l'ensemble des livraisons par CARE, dont environ 800 tonnes sur plus de 20 000 tonnes de vivres).

La disponibilité d'un nombre élevé de partenaires d'exécution internationaux et nationaux, ayant une certaine expérience dans le domaine de la mise en œuvre des activités d'urgence a eu un effet très positif sur les résultats de la réponse à la crise. Une trentaine de partenaires dont 21 ONG internationales et 9 ONG nationales ont fourni l'assistance technique et logistique pour les distributions alimentaires, comprenant entre autre l'enregistrement des bénéficiaires, la sensibilisation des communautés, le transport des vivres des points de distributions élargis aux destinations finales, les distributions elles-mêmes, le suivi, et la documentation.

<sup>120</sup> Source: SitReps du PAM du 4 octobre 2005.



Le Dispositif avait procédé à une estimation du nombre des bénéficiaires par village et par région sur la base d'une moyenne de sept personnes par ménage sur l'ensemble des régions du pays. Pour tenir compte des spécificités régionales et sous-régionales, mais aussi pour s'assurer de la prise en compte des ménages dirigés par des femmes et des ménages reconnus très vulnérables parmi les bénéficiaires, certaines ONG (par exemple, CARE International) ont entrepris un recensement exhaustif des ménages sur l'ensemble des zones dont elle avaient la charge. Dans d'autres cas, la liste fournie par le gouvernement a été le seul guide utilisé pour cibler les ménages bénéficiaires.

Selon CARE, sur la base de leur recensement des ménages, la taille moyenne des ménages a été de cinq personnes à Maradi et Diffa, et sept personnes à Tahoua. L'augmentation du nombre de personnes touchées par rapport aux prévisions variait entre 27 pour cent à Diffa et 181 pour cent à Maradi. Quant au nombre de ménages touchés, CARE a connu des hausses respectives de 58%, 41% et 65% à Tahoua, Maradi et Diffa. Le recensement des ménages a eu comme avantages de:

- procéder à la distribution sur la base des besoins réels des populations, et donc dans le respect de l'un des principes de la charte humanitaire qui stipule «qu'en de cas de catastrophe, l'impératif humanitaire prime sur toute autre considérations: l'assistance doit être fournie sur la seule base des besoins réels des bénéficiaires»;
- toucher les populations ne payant pas nécessairement les impôts sur place, mais affectées par la crise car partageant les mêmes réalités que tous les autres ménages avec qui ils vivent<sup>121</sup>;
- responsabiliser les populations dans l'identification des bénéficiaires;
- prendre en compte les personnes handicapées et autres personnes chefs de ménages qui auraient pu être oubliées si on se basait sur la matrice de recensement administratif.

---

<sup>121</sup> CARE International au Niger, Rapport Final du Partenaire Coopérant, Novembre 2005.



Tableau 7: Mise en œuvre de l'EMOP, juillet-décembre 2005

Distributions EMOP en 2005\*. Principales activités, quantités et périodes

Activité	Grand Total (en tonnes)	Mois						
		Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
ALIMENT COMPL FEM ENCEINT	184,91				24,2	32,036	123,932	4,746
ALIMENT COMPL CIBLEE	1921,82			267,32	1169,123	350,506	86,868	48
BLANKET SUP FEEDING	42,00				42			
DISTRIB GEN PHASE 1	30109,28		232,31	13936,548	15910,417	30		
DISTRIB GEN PHASE 2	13393,45			70	10445,24	2878,21166		
EMERGENCY BISCUITS	77,38		26,59	40,946	7	2,848		
RATION DE DECHARGE	4174,84	271,55	531,45	2626,342	97,15	282,346	283,004	82,995
RATION DE PROTECTION	1936,31		109,9	64,9	239,789	628,13	387,461	506,13
VIVRES CONTRE TRAVAIL	1900,53		313,86	352,892	1,602		516,31	715,869
	53740,52	271,55	1214,11	17358,948	27936,521	4204,07766	1397,575	1357,74

\* Bien que officiellement les distributions EMOP aient commencé en juillet, il y a eu distribution de sorgho et de haricot (emprunt) en juin 2005

Source: Compass



En termes de mise en oeuvre globale, environ 95,7% des bénéficiaires prévus ont reçu les rations d'une DG. Pour les programmes nutritionnels, 99,7% des enfants prévus ont bénéficié des aliments supplémentaires, ainsi que 108,4% des femmes enceintes et allaitantes. Le programme de VCT a touché 153% des bénéficiaires prévus. Sur 72 830 tonnes prévues par PAM pour distribution, 53 837 tonnes ont été distribuées, soit 73,8% du total.

Grâce à ces efforts divers, le PAM a pu atteindre son objectif de fourniture de 44 000 tonnes de vivres à environ 2,4 millions de bénéficiaires très vulnérables lors des distributions générales, entre le 8 août et le 8 octobre 2005<sup>122</sup>. Les activités de VCT n'ont pas pu commencer avant la fin de l'année, n'ayant pas été considérées comme actions prioritaires vu la sévérité de la crise au moment des premières distributions générales. Les vivres destinés aux activités nutritionnelles ont été distribués à tous les centres demandeurs d'assistance du PAM. Certaines ONG, ayant accès à leurs propres ressources, n'ont pas demandé les vivres du PAM, ce qui explique un résultat d'environ 92% des centres prévus ayant reçu des vivres du PAM.

**Tableau 8: Bilan global de l'EMOP en nombre de bénéficiaires<sup>123</sup>**

Activité	Bénéficiaires
Distributions Générales 1ere tour	1 800 000
Distributions Générales 2eme tour (nouveau)*	530 000
Alimentation Sélective	520 418
Vivres Contre Travail	96 695
Total	2 947 113

### 3. Conclusions

#### Concernant les distributions générales

Selon l'Évaluation, les distributions de vivres ont été effectuées conformément aux principes de qualité de l'aide et de la charte humanitaire. A savoir:

- L'impartialité dans l'identification des bénéficiaires: les distributions ont été basées sur les critères de vulnérabilité établie par le DPNGCA. En cas de changement de communautés cibles par les partenaires d'exécution, les décisions ont été basées sur des principes pré-établis à l'intérieur des comités régionaux pour identifier les villages bénéficiaires. Ainsi, la prévalence de taux différentiel de malnutrition dans une zone (selon rapport CARE).
- Le principe de la transparence: avant la distribution au niveau de chaque site, les ONG partenaires devaient informer les communautés sur la ration que chaque bénéficiaire doit recevoir en quantité et composition de la ration. La ration appliquée devait être celle prévue de concert par le PAM et le DPNGCA pour un ménage moyen de sept personnes. Pourtant, la mission a constaté sur le terrain que dans certaines communautés bénéficiaires des distributions alimentaires, les membres de communauté n'ont pas été informé l'avance des détails de la ration. Dans d'autres communautés, la ration reçue par les bénéficiaires n'a pas été conforme avec celle prévue par le DPNGCA.
- La participation: les équipes de distribution ont été composées des partenaires d'exécution pour conduire les distribution alimentaires avec le comité villageois mis en place. Dans certaines communautés, les équipes se sont composées d'hommes et femmes pour faciliter au besoin les réclamations au niveau des personnes n'ayant pas obtenu leurs rations. Dans quelques cas, la mission d'évaluation a noté que les femmes n'avaient pas été invitées à participer aux comités de gestion des distributions alimentaires. Les premières distributions généralisées se sont déroulées plus ou moins comme prévu, selon les rapports soumis au PAM par les partenaires d'exécution. C'est surtout au deuxième tour que certains problèmes sont survenus. Dans la région de Tahoua, par exemple, CARE a noté qu'il y avait des zones qui «n'ont pas du tout reçu le deuxième passage, compte tenu du délai de distribution et du retard dans le processus».

<sup>122</sup> Niger EMOP Operational Brief, 15 novembre 2005, Niger SitRep, 8 novembre 2005.

<sup>123</sup> Niger EMOP Operational Brief, 15 novembre 2005.



Les opérations de DG ont permis au PAM et à ses partenaires de tirer un certain nombre des leçons clés, et identifié la nécessité:

- de recenser la population cible avant la distribution, et d'éviter l'utilisation des listes trop anciennes ou créées pour d'autres fins (par exemple des listes de personnes ayant payé les impôts);
- d'effectuer une sensibilisation au niveau des populations avant la distribution de l'aide alimentaire afin d'éviter la confusion et de garantir une meilleure compréhension des objectifs du programme et de ses modalités;
- d'impliquer les populations cibles, et surtout les femmes, dans la mesure possible, dans la planification, la mise en œuvre, et le suivi/évaluation des interventions;
- de s'assurer que les responsables des DG soient bien formés (qu'ils aient la connaissance des normes et des règlements du PAM, et les standards humanitaires, tels que les standards «SPHERE») et si possible, déjà expérimentés dans la mise en œuvre des distributions d'urgence.

### **Concernant les activités dans le domaine nutritionnel**

Les programmes nutritionnels, démarrés avant les distributions générales, ont eu un effet positif sur la malnutrition des enfants de moins de cinq ans. Le nombre d'admissions qui n'a pas cessé d'augmenter durant la période de soudure démontre une amélioration appréciable à la fois dans la disponibilité des services nutritionnels et dans la reconnaissance, par la population à risque ou déjà souffrante, des problèmes de malnutrition. En l'absence de données précises sur l'évolution de l'état nutritionnel de ces populations, il s'avère difficile de juger si l'augmentation des enfants enregistrés dans les CRENI, CRENAS et CRENAM est lié uniquement à une augmentation du nombre de cas de malnutrition ou s'il s'explique également par l'accroissement du nombre de centres d'accueil. Cette remarque s'applique également pour la diminution de nombre de cas constatés vers la fin de période de soudure. Il est en effet difficile de dire si la diminution du nombre de bénéficiaires à cette époque est due à une amélioration générale de l'état sanitaire, ou à la non fréquentation des centres par les enfants du fait que les mères étaient trop occupées par les travaux champêtres pour ramener leurs enfants malnutris au centres?

Une question se pose aussi sur les cas de malnutrition chez les enfants âgés de plus de cinq ans, les adolescents, les femmes (enceintes, allaitantes ou non), les hommes, et les personnes âgées. L'indicateur de choix pour indiquer une crise nutritionnelle - la malnutrition aigue signalée par un faible poids par rapport à la taille chez les jeunes enfants - en plus d'être un indicateur de l'existence ou non de la malnutrition de cette couche de la population constitue également un indicateur de proxy des problèmes nutritionnels de toute la population. Autrement dit, un taux de malnutrition très élevé chez les enfants de moins de 5 ans indique aussi un haut risque de problèmes nutritionnels, bien que moins élevé, chez les autres membres de la population - et surtout chez les personnes les plus vulnérables - les enfants plus âgés, les adolescents, les femmes enceintes et allaitantes, et les personnes âgées. Si le programme d'urgence a ciblé les enfants identifiés par les enquêtes nutritionnelles, il n'a pas considéré la possibilité de problèmes nutritionnels dans les autres groupes d'âge. Il est fort possible qu'un nombre important de personnes malnutries n'ait pas reçu de soins nutritionnels pendant la crise au Niger en raison d'un ciblage étroit.

L'Évaluation estime que les moyens de traitement de la malnutrition mis en place par le PAM et ses partenaires, dans un temps très court, ont répondu, en qualité et en quantité, aux besoins des enfants victimes de la crise. La disponibilité d'un nombre suffisant d'ONG expérimentées, la création et la mise en œuvre d'un protocole de gestion des centres nutritionnels et la formation des intervenants dans ces centres, sont des facteurs clés qui ont contribué aux bons résultats de l'opération d'urgence du PAM.

Les rations supplémentaires fournies par le PAM aux familles des enfants admis dans le programme de traitement ont eu pour résultat l'amélioration de la disponibilité de vivres dans les foyers des enfants malnutris, permettant aux enfants cibles de bénéficier des aliments spéciaux (MMS et plumpy-nut, par exemple). La disponibilité des rations familiales a aussi encouragé les familles sceptiques ou ignorantes de l'état nutritionnel précaire de leurs enfants, à demander assistance aux centres nutritionnels.

Le partenariat entre les acteurs dans la réponse à la crise nutritionnelle - notamment les services de santé publique au niveau national et régional du gouvernement du Niger, l'UNICEF, l'OMS, et les ONG partenaires d'exécution - a évolué durant l'année 2005. La mise en œuvre du «Groupe de coordination de la réponse à l'urgence nutritionnelle au Niger» en 2005, sous l'égide du Gouvernement du Niger, dirigé par l'UNICEF et ses réunions régulières à Niamey et dans les régions, ont constitué un moyen important de coordination et d'échange d'informations et d'expériences. L'Évaluation a noté, néanmoins, quelques contraintes liées à ce mécanisme de coordination. Par exemple, en février 2006, une banque de données nutritionnelles, permettant un meilleur suivi et



une analyse de la situation nutritionnelle et des ses causes n'à toujours pas été mise en place par les membres du Groupe sur la Nutrition. L'Évaluation a noté que le Groupe ad hoc sur la Nutrition, composé exclusivement de spécialistes en nutrition, n'avait pas la crédibilité ni l'influence dont jouissent d' autres mécanismes de coordination plus formels, notamment le SAP. Cette lacune peut expliquer, au moins en partie, l'attention limitée apportée à la nutrition avant l'aggravation de la crise.

Le rôle du gouvernement Nigérien dans la gestion des activités nutritionnelles du pays, en particulier dans la collecte et la dissémination des informations nutritionnelles, a été jusqu'ici très limité. La mission conjointe sur la nutrition de l'UNICEF, l'OMS et le PAM, qui a eu lieu en fin 2005, a souligné le rôle clé du Gouvernement du Niger dans l'exécution d'un programme de prévention, de contrôle et de traitement de la malnutrition. La stratégie conjointe de lutte contre la malnutrition, proposée par les trois organismes des NU, a reconnu, entre autres difficultés, le besoin de renforcement des capacités des services de l'état. L'Évaluation estime que l'approche proposée par la mission conjointe (le maintien de la répartition des tâches de gestion des centres nutritionnels entre les trois agences, accompagné d'un appui au gouvernement dans le plaidoyer, la formation, et l'augmentation des capacités) très pertinente, et bien adaptée à la situation au Niger. En même temps, l'Évaluation a trouvé regrettable l'absence de l'UNFPA (le Fonds des Nations Unies pour l'Appui à la Population) et de la FAO dans la mission conjointe (ou au moins dans la planification du programme de lutte contre les problèmes nutritionnels au pays), vu les liens étroits qui existent entre la malnutrition, la forte croissance de la population et les contraintes de production agricole et de l'élevage.

Compte tenu de la gravité de la situation nutritionnelle au Niger, l'Évaluation a noté le faible niveau de l'expertise en nutrition existant dans le pays, tout au moins au début de la crise, y compris parmi les agences des Nations Unies opérant dans le domaine de la nutrition (notamment le PAM et l'UNICEF). Cette situation a été rectifiée au niveau de l'UNICEF avec le recrutement, en mi-2005 d'un expert international chargé du volet nutrition. Au niveau du PAM, les activités nutrition, santé et VIH-SIDA ont bien fonctionné grâce aux efforts de la jeune professionnelle (JPO) en charge, soutenue par les experts en nutrition du siège, du BR et de l'extérieur du PAM. L'Évaluation estime cependant que, vu l'importance de la problématique nutritionnelle et du volet santé au Niger il serait très utile de créer un poste professionnel dans ce domaine niveau du BP du Niger<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> D'autres recommandations, notamment sur les aspects nutritionnels (de la présente mission ainsi que celles de la Mission Conjointe UNICEF, OMS, PAM de décembre 2005) plus les recommandations de la Revue Après Action se trouvent en appendice 1 et 2, respectivement.



## Appendice 1

### Recommandations de la mission d'évaluation

Dans le domaine nutritionnel, l'Évaluation recommande que le PAM prenne en considération les suggestions suivantes:

- Continuer, en collaboration avec le Gouvernement du Niger et les partenaires en nutrition et santé, d'appuyer la gestion de la malnutrition à travers le système de CRENI/CRENAS/CRENAM établi pour répondre à la crise. Ce système de gestion nutritionnelle aura besoin, dans les années à venir, de ressources humaines, de formation, d'équipements, de produits médicaux et suppléments en micronutriments, de vivres et de ressources financières;
- Poursuivre la fourniture d'aliments riches en micronutriments pour les enfants malnutris, et de rations de protection pour leurs familles. En plus des enfants, le système de gestion de la malnutrition devrait élargir sa cible, en incluant toutes les personnes souffrant de malnutrition;
- Établir un système de suivi/évaluation pour les rations de protection, permettant une analyse de coûts/bénéfices de ces distributions, et plus tard, la mise en œuvre d'un protocole pour l'activité;
- Élargir le partenariat en matière d'appui à la nutrition, en invitant d'autres agences et bailleurs de fonds à contribuer aux efforts de lutte contre la malnutrition au Niger. Si la disponibilité du personnel qualifié en nutrition est limitée, l'appui technique devrait venir des bureaux régionaux, ce qui pourra donner une perspective régionale à la recherche de solutions au problème. Dans tous les cas, l'UNFPA et la FAO devraient être invitées à contribuer aux activités de la Stratégie Conjointe de l'UNICEF, l'OMS et le PAM.
- Soutenir le Gouvernement du Niger dans ses efforts de coordination des opérateurs dans le domaine de la nutrition. Le rôle de coordination devrait aussi inclure la gestion des données nutritionnelles, et surtout l'utilisation des informations pour la prise de décisions. Vu la nature multi-sectorielle de la nutrition, d'autres ministères et départements, en plus du Ministère de la Santé, devrait aussi contribuer au Groupe sur la Nutrition. Ce groupe devrait être officialisé pour être en mesure de jouer un rôle plus important dans la prise de décisions sur la prévention et sur les réponses aux crises nutritionnelles;
- Mettre en place un expert en nutrition au BP du PAM afin de permettre à celui-ci d'apporter un appui adéquat dans un pays souffrant d'une situation d'urgence nutritionnelle chronique. Dans le cas où cette solution s'avérerait impossible, le PAM pourrait considérer l'établissement d'un poste 'sahélien', couvrant simultanément deux pays (ou plus).

## Appendice 2

### Rappel des Recommandations du Rapport de Mission Conjointe UNICEF, OMS, PAM sur la Nutrition, Niamey, Décembre 2005

Short term response to the nutrition emergency.

- The recent UNICEF/CDC nutrition survey and EFSA data suggest that malnutrition will remain a serious public health problem in 2006 requiring an emergency response, especially during peak periods of disease, such as malaria or diarrhoea, or when household food security is deteriorating.
- There is need for a better understanding of the causes of malnutrition, including the relationship between malnutrition and food insecurity. Such a study should provide the basis for further strategy development among the partners involved in nutrition. To this end, data from the UNICEF/CDC nutrition survey and WFP's EFSA study could be combined and complemented with more in-depth studies on selected issues.
- The CRENI/CRENAS/CRENAM system, established to rehabilitate malnourished children using the 'protocol national de prise en charge de la malnutrition' and implemented by the government and/or international NGOs has become relatively well established, but will need continued support in terms of manpower, training, materials, medication, food and funds as well as ownership on the side of the government.
- UNICEF, WHO and WFP will continue to support the management of malnutrition through this system, in collaboration with the government and NGOs.



- In terms of food assistance, the provision of micronutrient rich foods is of critical importance in this context. UNICEF will provide therapeutic foods, while WFP will be responsible for supplementary foods and protection rations.
- A technical consultation will need to be organized, with the government and NGOs to agree on the different types of rations. The protection ration is given to ensure that enough fortified blended food is left for the malnourished child, assuming that sharing takes place at household level. A technical consultation may have to be held with UN and NGO partners to decide whether a portion of this protection ration is to be given on discharge of the child from the programme or whether this is given during the treatment.
- Efforts to improve access to clean water and sanitation and access to quality health care, including medication and treatment of childhood illnesses, need to be scaled up. The payment required for treatment and medication at health centres is prohibitive for a large proportion of the population, and leads to people seeking alternative health care or medicine or taking their children to the centres at a very late stage. The UN agencies involved in health and nutrition should advocate for a system that enables children under five and pregnant and lactating women to receive free health care.
- There is need for reliable data on the nutrition situation at national and regional levels, including information on the causes of malnutrition, which allow for a timely adjustment of nutrition interventions. Such data should preferably become available on a twice-yearly (pre- and post-harvest) basis. The SNIS data, which requires collection of nutrition data (weight-for-height) at health centre level on a weekly basis (as a pilot study), including data from NGOs, will give information related to numbers of admissions and allow for an analysis of the severity of the nutritional situation of children frequenting health centres, but will not be representative of the nutritional situation among children in general.

#### Approaches towards preventing malnutrition in the medium to longer term.

- A longer term vision needs to be developed with respect to priority approaches required to prevent malnutrition. Community-based and community-owned initiatives should be promoted, including non-formal and formal training of individuals and groups, such as midwives, women-groups and professionals at various levels.
- WFP needs to ensure that FFT activities are directed as much as possible to vulnerable women and include training on feeding of young children, as well as diversification of the diet.
- Awareness raising at the political level with respect to the need for food fortification (salt, flour, oil) should be undertaken jointly by UNICEF, WHO, and WFP.

#### Capacity building/coordination.

- A 'groupe technique de reference de nutrition' should be formed. This group should be involved in coordination and advice on changes in strategies (such as targeting under-threes rather than under-fives), rations, areas where new NGOs should work, etc). Meetings could be organized on a fortnightly basis, alternating with the health meetings.
- UN partners should work with the government to advance the case for nutrition and ensure high level interest and support for the process of developing a vision on nutrition for the country, including the capacity building required for the government to take over nutrition rehabilitation activities from NGOs.
- At the same time the UN partners should ensure that they have in-house nutrition capacity or focal point.
- Curricula of medical staff (medical doctors, nurses, midwives) should be reviewed/revised to ensure inclusion of relevant nutrition information and skills.

## **Appendice 3**

### **Recommandations de la Revue Après Action Fin novembre 2005**

Le Gouvernement du Niger et le PAM ont organisé conjointement une Revue Après Action (RAA) à Niamey, qui était présidée par le Directeur du Bureau régional du PAM en Afrique de l'Ouest et le Directeur de Cabinet du Premier Ministre. Cet atelier était placé sous le haut patronage de Son Excellence Monsieur Hama Amadou, Premier Ministre, Chef du Gouvernement de la République du Niger, qui a personnellement procédé à l'ouverture officielle des travaux, en présence de Monsieur James Morris, Directeur Exécutif du PAM. L'objectif global de cette revue était de mener une analyse des forces et faiblesses rencontrées dans la compréhension et la réaction à la



crise de 2005 pour en tirer les leçons afin d'améliorer la réponse à une éventuelle situation similaire, tant au Niger que dans d'autres pays. Le PAM s'est engagé à revoir sur la base des résultats de cette RAA sa politique et ses modes opératoires. Sur la base des faits constatés au cours de la dernière crise alimentaire, les ateliers thématiques ont identifié les forces, les faiblesses et leurs causes respectives. Au total un ensemble de soixante sept (67) actions concrètes ont été recommandées, indiquant les délais et les institutions responsables de leur réalisation respectives. Suite à une sélection basée sur l'urgence et l'importance des actions à mettre en oeuvre, un certain nombre de recommandations ont été identifiées par consensus:

Dans le court terme:

- Trouver un consensus général autour d'un Plan National d'Urgence applicable à tous les acteurs et à harmoniser les concepts et outils d'alerte afin de prévenir les décideurs à temps sur la base d'informations pertinentes et fiables. L'importance de consolider le DNP/GCA dans ses missions est ressortie notamment pour le rendre capable d'animer une coordination synergique des partenaires et assurer une communication et un plaidoyer efficaces tant au niveau national, régional qu'international.

Dans le long terme:

- Mettre en œuvre des programmes de développement en mesure d'apporter des solutions concrètes et durables aux causes structurelles des crises, à travers des actions concrètes telles que la maîtrise de l'eau, la récupération des terres, l'intensification et la diversification des cultures, le renforcement des capacités de production des populations vulnérables, la généralisation des activités génératrices de revenus et le changement des habitudes alimentaires et de soins des femmes et enfants) qui s'inscrivent dans le cadre d'une logique de gestion de terroir et d'un schéma directeur de développement à long terme.
- Prendre en compte les problèmes nutritionnels, ce qui demandera une revue de la Politique Nationale en Nutrition, à partir d'une analyse commune de la malnutrition qu'elle soit chronique ou conjoncturelle.
- Focaliser les efforts sur la prévention de la malnutrition aigue par des distributions de rations supplémentaires aux enfants et l'augmentation de l'accès financier aux aliments, la continuation de la prise en charge des enfants malnutris et l'augmentation de l'accès aux soins médicaux, en renforçant les capacités des structures de santé.
- Renforcer des capacités techniques et financières de la Division Nutrition du MSP/LCE pour lui permettre de jouer pleinement son rôle de leader dans la coordination de la lutte contre la malnutrition.
- Constituer un stock stratégique tant au niveaux national que local est indispensable et renforcer le fond de sécurité alimentaire (diversifier les sources d'approvisionnement) et les capacités d'achat régional des vivres.
- Mettre en œuvre une «Évaluation des capacités logistiques nationales» à revoir sur une base annuelle en un document synthétique; entretenir un réseau de capacités de stockage et d'un parc de camions au niveau de l'OPVN et du PAM pour le permettra d'être opérationnel rapidement; sensibiliser des syndicats des transporteurs facilitera leur collaboration lors des actions; cultiver et maintenir des relations régulières entre le Dispositif et les acteurs des différents corridors (Bénin, Nigeria, Burkina Faso, Ghana, Mali, Algérie, etc) et impliquer les institutions d'intégration régionale (CILSS, CEDEAO, etc) pour une meilleure circulation des vivres.

Quelques recommandations de la RAA s'adressaient spécifiquement au PAM. Il s'agissait de:

- Améliorer les outils du cadre VAM comme cadre harmonisé d'analyse de la vulnérabilité (recommandation à mettre en œuvre avec le SAP).
- Revoir les systèmes de Suivi & Évaluation qui existent et élaborer une base de données de personnes compétentes en S&E en cas d'urgence.
- Présélectionner des ONG locales futures partenaires en identifiant celles qui travaillent dans le domaine de la sécurité alimentaire et analysant leurs capacités (logistiques et en Ressources Humaines). Renforcer les capacités des ONG présélectionnées actuellement partenaires.

Les recommandations générales ont été formulées pour aider le changement des politiques au Niger comme celles d'autres pays exposés aux crises alimentaires:

- Organiser des ateliers, voyages d'études et d'échanges pour partager les expériences en matière de ciblage, d'estimation des besoins et de gestion des crises alimentaires dans la sous région.



- Éviter l'ingérence du politique dans les statistiques de productions agropastorales et la gestion des informations sur la sécurité alimentaire à différents niveaux.
- Mener à temps des plaidoyers pertinents pour accélérer la réponse des donateurs aux demandes.
- Renforcer le dispositif d'alerte et la coopération avec les systèmes d'alerte de la sous région
- Développer une communication consensuelle sur la base des données validées afin de ne pas favoriser le sensationnel en matière de médiatisation.
- Renforcer la coordination des acteurs de l'alerte précoce à tous les niveaux en toute période, ainsi que celle de tous les acteurs intervenant dans les mécanismes de réponse.

Certaines recommandations pour considération par le PAM ont été relevées par les partenaires d'exécution pendant la mission d'évaluation.<sup>125</sup> Ils s'agissaient des suivantes:

- Démarrer les opérations d'urgence a temps.
- Privilégier la phase de sensibilisation pour bien éclairer les populations et les élus locaux afin de mieux les placer devant leurs responsabilités et pour éviter la confusion et les mauvaises compréhensions.
- Prendre en compte les frais de supervision des autorités régionales, ainsi que la presse dans les budgets de partenaires de l'exécution.
- Planifier, à l'avance, la destination des vivres restants après les distributions, fautes de place de stockage, et impossibilité de garder de stocks a long terme.

---

<sup>125</sup> Rapports Mensuels des Partenaires du PAM, Août, Septembre Octobre 2005.



## ANNEXE 10

### Aspects particuliers de la mise en œuvre de la réponse du PAM

Younes Bouarfa

L'objet de cette annexe est d'aborder un certain nombre d'éléments qui ont joué un rôle important dans la manière dont le PAM a répondu à la crise au Niger l'an dernier et qui sont plus particulièrement liés à l'institution elle-même que ce soit au niveau de la mobilisation des ressources financières, des ressources humaines ou des mécanismes d'approvisionnement.

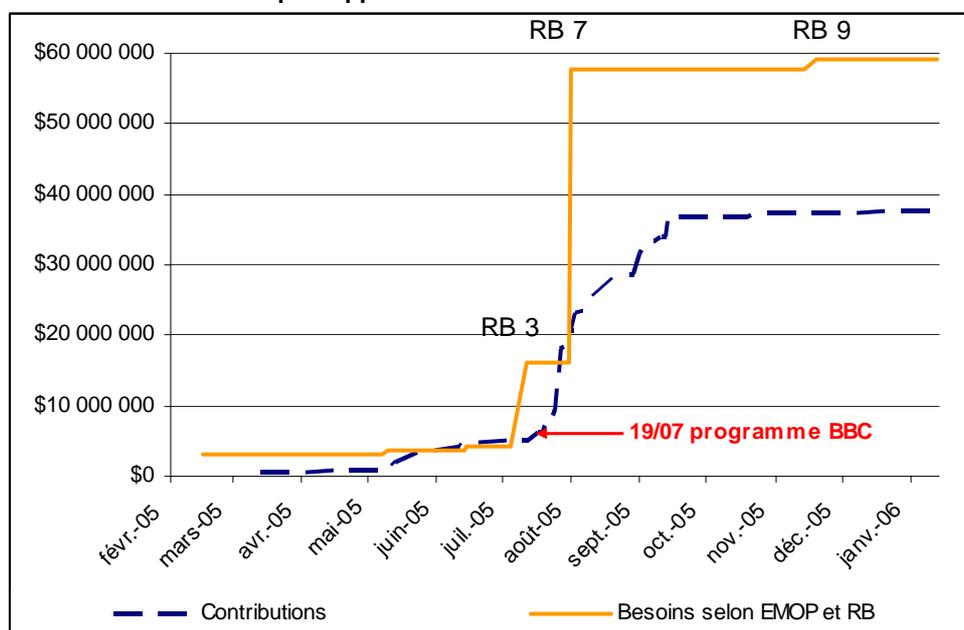
#### 1. Mobilisation des ressources financières

La réponse du PAM comprend deux volets : l'accélération de la mise en œuvre du PP et le démarrage d'un EMOP dont la conception a été lancée fin 2004. Ce point se concentre essentiellement sur la mobilisation des ressources financières liées à l'EMOP.

##### 1.1 Principaux constats

L'EMOP est approuvée le 17 février 2005 pour un montant total de 2,9 millions de dollars. Le graphique qui suit montre clairement que les contributions externes sont restées très en deçà des besoins jusqu'à la mi-mai. En effet, l'EMOP (avant révision budgétaire) n'était financé qu'à 22% jusqu'à la mi-mai et totalement financé le 13 juin (117%). La révision budgétaire 3 (portant le budget de l'EMOP à plus de 16 millions de dollars), décidée le 13 juillet, a été totalement financée en 6 semaines seulement.

Graphique 1: Niveau de mobilisation des contributions externes par rapport aux besoins de l'EMOP



Source: PAM – FDD – 2006  
Note: RB = révision budgétaire

Comme le montre très clairement le graphique, la mobilisation des ressources s'accélère à la suite de la diffusion par la BBC le 19 juillet d'un programme sur la situation au Niger. Cette émission de la BBC vient à la suite d'une note médiatique du PAM incluant un reportage sur la situation au Niger. Cependant, dès la mi-septembre les ressources mobilisées plafonnent aux alentours de 63% des besoins anticipés suite aux révisions budgétaires.



## 1.2 Actions du PAM pour mobiliser les ressources

### Sollicitation des Bailleurs de Fonds

De manière générale, le PAM ne soumet pas de lettre d'appel aux donateurs pour chaque nouvelle opération d'urgence<sup>126</sup>. Les donateurs sont informés des nouvelles opérations et des besoins à travers des contacts bilatéraux, le Conseil d'Administration, les consultations informelles et les réunions avec les bailleurs aux niveaux régional et national.

L'analyse faite par le PAM de la crise au Niger<sup>127</sup> présente avec beaucoup de détails un certain nombre d'actions menées vis-à-vis des bailleurs de fonds. Sans entrer dans tous les détails, les paragraphes suivants présentent les principaux événements en la matière.

Le Bureau Pays (BP) a eu des contacts spécifiques avec les bailleurs de fonds présents au Niger bien avant l'approbation de l'EMOP, c'est-à-dire principalement les représentants au Niger de la France, des Etats-Unis, de l'Italie, la Suisse, la Belgique, des Pays-Bas et de la Commission Européenne<sup>128</sup>. Le BP a organisé une réunion des donateurs à Niamey au mois de mars et les contacts se sont poursuivis régulièrement. Cependant les messages des donateurs potentiels quant aux possibilités de contributions étaient pour le moins réservés. Le manque de réaction est peut-être dû au fait que les décisions d'allocation ne se prennent pas à ce niveau là mais bien aux sièges respectifs des partenaires présents sur le terrain, ce à quoi le BP n'a pas directement accès.

Au niveau régional, le Directeur a eu l'opportunité de mentionner l'EMOP Niger, et ce dès le mois de janvier, lors d'une mission à Washington et lors du Conseil d'Administration (du 31/1 au 2/2). Le 22 juin, une conférence de presse dirigée par le Directeur Associé des Opérations s'est tenue à Dakar avec comme objectif d'alerter la communauté internationale du désastre en préparation au Niger et de la nécessité de mobiliser des fonds. En juin toujours le Directeur Exécutif fait une intervention dans le même sens devant le conseil de sécurité des Nations Unies.

OCHA a lancé un appel au nom des agences des Nations Unies le 18 mai 2005 pour un montant total de plus de 16 millions de dollars mettant l'accent sur la malnutrition et le manque d'accès à la nourriture jusqu'en septembre 2005. Au Siège en début d'année, le département en charge de la mobilisation des ressources était surtout absorbé par les urgences du Tsunami et du Darfour. En outre, il ne semble pas avoir reçu de demande particulière du Bureau Régional pour une mobilisation urgente de fonds pour le Niger durant la première partie de l'année.

Jusqu'en juillet 2005 les appuis au BP en la matière se sont révélés ad hoc et fragmentés plutôt qu'intervenant dans le cadre d'une stratégie concertée, ciblant les mêmes donateurs à plusieurs niveaux en même temps (et surtout avec un dossier et un argumentaire unique partagé par tous les services du PAM: BP, BR, FDD, FDC et OD).

S'il est vrai qu'il y a eu des initiatives prises, on ne peut pas dire qu'il y ait eu une forte mobilisation de la part du PAM dès l'approbation de l'EMOP, pour mobiliser les ressources externes nécessaires à sa mise en œuvre. La notion même d'opération d'urgence ne semble pas à elle seule, dans un contexte de dégradation lente d'une situation structurelle, suffisante pour déclencher une stratégie de mobilisation immédiate des ressources.

Une des raisons souvent invoquée pour expliquer cette situation est qu'au début de l'année 2005, l'action humanitaire internationale est entièrement focalisée sur les catastrophes du tsunami et du Darfour. D'autres facteurs ont cependant joué un rôle: i) la contradiction dans les estimations du bilan céréalier 2004 et la confusion ainsi créée sur la gravité réelle de la situation alimentaire; ii) la petite taille de l'EMOP qui renforce les doutes de certains donateurs sur l'urgence de la situation; iii) les doutes amplifiés par le retard mis dans l'approbation de l'EMOP soumise en décembre 2004, approuvée le 17 février 2005; iv) la présence, au sein du Dispositif, de représentants de donateurs importants qui ne partagent pas tous la même appréciation sur l'ampleur de la crise et sur les risques de son aggravation; v) la difficulté de «vendre» une stratégie de prévention de l'aggravation d'une crise larvée (on en

<sup>126</sup> PAM, 9 Novembre 2005 'Niger Review'.

<sup>127</sup> Ibidem.

<sup>128</sup> WFP, 12/01/2005, Note for the Records, PRC Meeting, Niger EMP 10398.

WFP, 03/02/2005, Decision Memorandum for the Senior Deputy Executive Director with regard to Niger EMOP 10398.



était à ce stade pendant les premiers mois de 2005); et enfin vi) l'absence initiale de stratégie d'information et de sensibilisation conséquente pour faire connaître le dossier Niger durant cette période (voir point suivant).

## Communication

Les médias sont devenus un acteur dans la gestion des crises au Sahel. Dans ce contexte, la stratégie de communication du PAM en situation de crise est tenue de se mouvoir entre plusieurs écueils: i) informer objectivement sur le degré de gravité de la crise, tout en essayant de mobiliser par le plaidoyer; ii) mettre en lumière la crise tout en évitant de heurter la dignité du gouvernement et de l'opinion publique du pays concerné ou la susceptibilité des donateurs; iii) veiller à l'image de l'institution en tenant compte du contexte spécifique dans lequel la crise se déroule; et iv) susciter l'intérêt des médias en évitant de perdre le contrôle de la situation et de faire passer la crise de «l'arène locale à l'arène internationale».

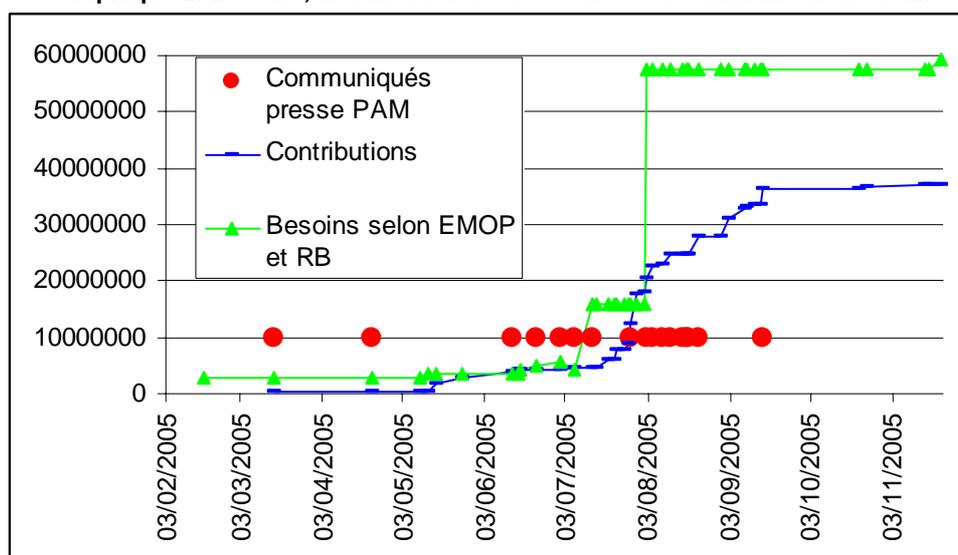
Jusqu'en juin 2005, la stratégie de communication du PAM est relativement limitée. En novembre 2004 le PAM mentionne les difficultés du Niger dans un communiqué de presse sur la situation en Afrique de l'Ouest. En mars 2005 un communiqué de presse conjoint Mali/NIGER est publié. Le premier communiqué de presse spécifique au Niger est publié le 21 avril pour lancer l'alerte sur la situation de malnutrition mise en évidence par l'enquête PAM-HKI. Les raisons principalement évoquées pour expliquer ce peu de communication sont à la fois la petite taille de l'EMOP et l'orientation développement plus qu'urgence donnée à celle-ci.

L'alerte sur la malnutrition est relayée par le 26 avril 2005 par MSF-France avec un communiqué sur la crise nutritionnelle. Dès lors, les échos dans la presse commencent à se multiplier.

Au niveau du PAM le communiqué suivant consacré au Niger ne paraît que le 12 juillet. La situation est décrite comme critique. Là, le ton change on parle de morts d'enfants et d'adultes affamés. Avec la reconnaissance du caractère d'urgence humanitaire à la crise, la communication du PAM s'intensifie. Les services de communication du PAM insistent sur le fait qu'ils ont été les premiers à avoir réellement provoqué l'attention des médias sur la gravité de la crise au Niger. Ceci en particulier grâce aux vidéos qu'ils ont fait circuler dans le milieu des médias, suscitant ainsi l'intérêt de grandes chaînes d'information telles que la BBC.

Le graphe ci-dessous montre le lien extrêmement étroit entre communication, médiatisation et mobilisation de ressources et les différences avant et après juillet 05.

Graphique 2: Besoins, mobilisation des ressources et communications PAM



Source: PAM-FDD - 2006

Ce n'est qu'à partir du moment de l'augmentation de la couverture médiatique de la crise que celle-ci semble avoir retenu l'attention des bailleurs de fonds. Ainsi, au mois du juillet, la communauté internationale se mobilise vraiment et les contributions se multiplient par 3 en 10 jours, passant de plus de 6 millions de dollars le 19 juillet à plus de 18 millions de dollars le 29 juillet à la suite de la diffusion de reportages sur le Niger à la TV.



Comme cela a été dit plus haut, un des défis de toute stratégie de communication pour le PAM est de naviguer entre plaider et information, entre l'image de l'institution et l'effet que les communiqués peuvent avoir sur celle du pays concerné. Le communiqué de presse du PAM daté du 23 novembre illustre assez bien cette difficulté. En effet, ce communiqué appelle à la mobilisation de ressources complémentaires au moment même où une consultation, impliquant le gouvernement et tous les partenaires se tenait au Niger pour discuter des besoins d'aide alimentaire. Ce communiqué a engendré une réaction très négative de la part du gouvernement (à quelques jours de jeux de la francophonie) et des partenaires. Il est donc essentiel de développer une stratégie de communication qui prenne en compte la sensibilité du contexte local.

### Recours au Compte d'Intervention Immédiate

Avant même l'approbation de l'EMOP, le BP a émis une requête pour pouvoir bénéficier d'une avance sur le Compte d'intervention immédiate. Cette avance, approuvée le 3 février 2005, pour un montant de 1,4 millions de dollars (soit 47% du budget de l'EMOP) a permis de passer immédiatement une commande pour l'achat de 3 300 tonnes de céréales. Cette avance aurait dû permettre de disposer des vivres nécessaires pour démarrer l'EMOP au début de la période de soudure (avril 2005), ainsi que cela était prévu lors de la formulation de l'opération.

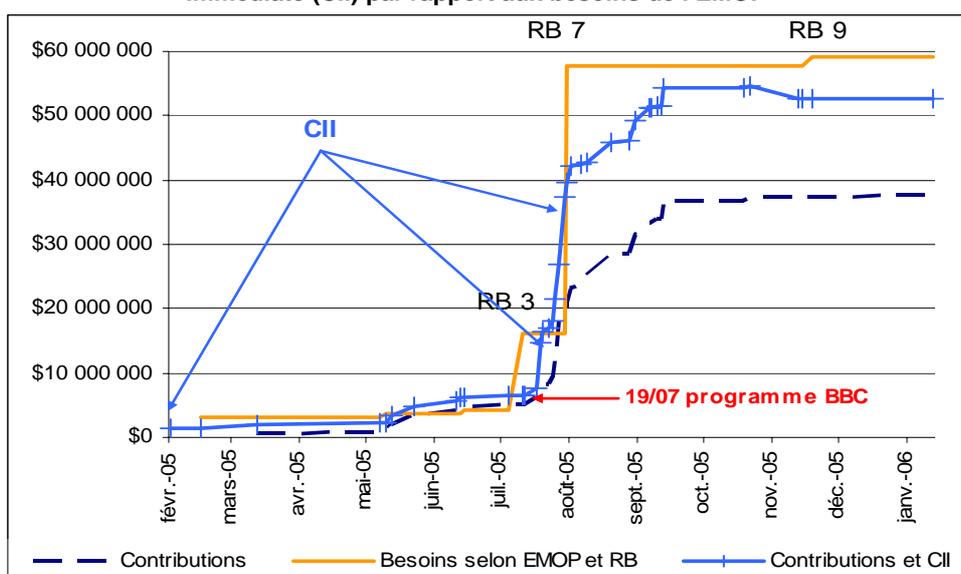
Plus tard dans l'année, lorsque le PAM a décidé de passer à une distribution gratuite ciblée, puis à la DG, le CII a dégagé d'autres avances dont les plus importantes en juillet pour un montant de 6,86 millions de dollars et en août pour un montant de 10 millions de dollars.

#### Le Compte d'Intervention Immédiate (CII)<sup>129</sup>

Le CII est un mécanisme de financement multilatéral, souple, auto renouvelable qui permet au PAM de financer des besoins alimentaires initiaux, mais aussi des coûts de logistiques et autres, d'une opération d'urgence ou d'une opération spéciale durant une période pouvant aller jusqu'à 3 mois, ou de réagir immédiatement à une évolution soudaine des circonstances des opérations d'urgence et des interventions prolongées de secours et de redressement en cours, au cas où surviendrait une brusque augmentation des besoins alimentaires constituant d'emblée une nouvelle situation d'urgence. Ce fonds est soutenu par des contributions financières des donateurs.

Le CII permet au PAM de réagir sur le champ aux nouveaux besoins humanitaires pendant que les processus de prise de décisions, de négociation et de confirmation des contributions se déroulent avec les donateurs.

Graphique 3: Niveau de mobilisation des contributions externes et du Compte d'Intervention Immédiate (CII) par rapport aux besoins de l'EMOP



Source: PAM-FDD - 2006

<sup>129</sup> WFP/EB.3/2004/12-A, 'Examen du compte d'intervention immédiate'.



Le graphique montre clairement l'impact positif des principales contributions du CII sur le niveau de financement de l'EMOP. Au total le CII a été mis à contribution pour un montant total de 20,75 millions de dollars soit plus d'un tiers du budget final de l'EMOP à la suite de la RB 9 (59,26 millions de dollars). La lenteur de la mobilisation des ressources pour cette opération d'urgence a donc été partiellement compensée par le CII. Il faut cependant noter que l'avance effectuée sur le CII n'a pu être remboursée à 100%. Un reliquat de 12 millions de dollars environ reste à recouvrer.

## 2. Approvisionnements

### 2.1 Contexte

Selon la politique du PAM, (ED96/009) l'objectif des approvisionnements est de s'assurer que les aliments soient disponibles auprès des bénéficiaires de manière efficiente, tant au niveau des délais que celui des coûts.

Selon le manuel<sup>130</sup> existant en la matière, les approvisionnements internationaux peuvent être entrepris par le PAM HQ, ou par le BP/BR. En général les approvisionnements régionaux/locaux sont entrepris par le BP/BR. Le manuel poursuit affirmant qu'en consultation avec ODTP/HQ, le BP/BR décide si l'approvisionnement doit être effectué par HQ ou par le BP/BR. Les facteurs principaux à considérer sont les contraintes des bailleurs de fonds sur la manière dont les fonds doivent être utilisés, la disponibilité des aliments de la qualité requise, les délais, les coûts comparatifs et tout impact négatif d'achats locaux. ODTS est consulté lorsque nécessaire. Toute chose égale par ailleurs, la priorité est donnée aux achats locaux.

De ces textes, il ressort que les approvisionnements font l'objet de concertations entre HQ, BR et BP et qu'ils peuvent être menés à partir du BP, du BR et de HQ.

### 2.2 Période février-juin 05

Le PAM a effectué des achats locaux limités (équivalant à 0,2% de la production) en novembre 2004. Bien que certains analystes estiment que les achats effectués par le PAM au Niger à l'automne 2004 auraient contribué à la hausse des prix sur le marché local, es achats ne semblent en fait pas avoir accentué la courbe ascendante des prix.

Suite à une invitation lancée début 2005 par le gouvernement à tous les partenaires de s'abstenir désormais d'effectuer des achats locaux étant donné le niveau des prix très élevés des céréales observés sur les marchés à la fin de la récolte 2004, le PAM prévoit que les achats de vivres dans le cadre de l'EMOP s'effectueront dans la région<sup>131</sup> et non localement.

Le PAM décide de s'approvisionner au Nigeria, seul pays de la région qu'il estime alors être en mesure d'exporter des vivres ainsi que l'atteste l'offre de vente que lui fait l'Office fédéral des grains (SGRD<sup>132</sup>) qui gère les réserves stratégiques du pays. La disponibilité réelle des stocks et leur qualité selon les critères du PAM ont fait l'objectif d'une vérification sur place par les services compétents du siège.

Dans le cadre de l'accélération du PP, une opération d'achat de 1 314 tonnes de sorgho sur le marché régional, est lancée par HQ, le 24 février 2005. Le contrat stipule que le produit doit être livré aux entrepôts du PAM au Niger (Maradi) dans le courant du mois de mars. Mais les livraisons n'auront lieu qu'entre le 7 et le 30 mai et les distributions ne commenceront qu'en juin. Le 26 avril une deuxième opération est lancée par le par le BP pour acheter 522 tonnes de sorgho à nouveau au Nigeria à travers des commerçants basés au Niger. La marchandise est livrée dans les délais prévus par le contrat.

Pour ce qui concerne l'approvisionnement dans le cadre de l'EMOP, le premier contrat d'approvisionnement est signé le 7 avril pour un montant de 3 700 tonnes, qui ne seront finalement livrées qu'entre le 15 juin et le 17 juillet et distribuées en août. Or le mémorandum du 3 février 2005, relatif à la décision d'accorder une avance du CII pour

<sup>130</sup> PAM, 2006, 'Food Procurement Manual'.

<sup>131</sup> Au dernier trimestre 2004 les services nationaux et régionaux (CILSS) font état de disponibilités de céréales dans les pays voisins du Niger.

<sup>132</sup> Strategic Grain Reserve Département.



financer partiellement l'EMOP Niger, justifie cette décision par la nécessité d'avoir les vivres disponibles dans le pays en avril 2005.

Malgré les difficultés évidentes rencontrées avec le Nigeria, le 31 mai, le BP tente une nouvelle acquisition de 2 104 tonnes de sorgho en provenance de ce pays. Cette dernière tentative va se conclure par une annulation de l'appel d'offres étant donné le niveau des prix et leur volatilité à cette époque.

En fait si le Nigeria semble être très bien organisé au niveau du stockage et des mouvements au sein du pays, il n'est par contre pas aguerri aux exportations à grande échelle. Le PAM était tout à fait conscient de cet état de fait et du risque que cela impliquait puisqu'il avait déjà été confronté aux mêmes difficultés à l'occasion d'achats effectués en 2004 à la même source pour le compte du Tchad. Néanmoins la responsabilité du transport est laissée au contractant car, à ce moment là, le PAM n'a pas la capacité de mener de telles opérations de transport au Niger et pas de bureau au Nigeria. Enfin, un certain nombre de logisticiens du BR sont redéployés vers les grandes urgences du Darfour et du tsunami.

Face à ces retards le PAM n'est pas resté inactif. Fin mars le BP effectue une mission au Nigeria pour discuter des retards pris sur l'opération d'achat et sur les possibilités d'autres opérations. Une enquête de marché est lancée en juin 2005 et les résultats publiés en août. Une autre option proposée est de prospecter les possibilités d'achat par le BP du Burkina Faso. Or à ce moment là on sait déjà qu'il y a des difficultés pour obtenir des licences d'exportations de céréales du Burkina Faso. Le 5 avril, le Directeur Exécutif du PAM rencontre d'ailleurs, à Rome, le Ministre d'Etat du Burkina Faso à ce sujet.

Dans une note au Senior Deputy Executive Director datée du 26 avril<sup>133</sup>, le BR fait mention des retards dans la mise en œuvre de l'EMOP, liés notamment à des problèmes d'approvisionnement. Dans cette note le BR plaide pour un appui de haut niveau de la part de HQ de manière à assurer au BP la livraison, dans les meilleurs délais, des vivres achetés au Nigeria. Le 10 juin le Directeur Exécutif rencontre le Chef d'Etat du Nigeria notamment pour accélérer le déroulement des opérations d'achats dans le cadre des contrats en cours avec le SGRD. Lors de la rencontre en juin 2005 des directeurs pays à Dakar, le Directeur de BP Niger met l'accent sur les difficultés d'approvisionnement rencontrées et le risque que cette situation implique, non seulement pour la mise en œuvre de l'EMOP mais pour la crédibilité du PAM<sup>134</sup> dans le pays.

### 2.3 A partir de juillet 05

Dans le cadre de la réorientation de stratégie et des révisions budgétaires qui l'accompagne, le PAM décide de changer de stratégie d'achats en procédant à l'acquisition, le 8 juillet 2005<sup>135</sup>, de 5 097 tonnes de riz importé stocké dans le port de Lomé.

En l'espace de quelques semaines (du 8 juillet au 24 août), 33 312 tonnes sont acquises: essentiellement des denrées (riz) sous douane à Lomé ou stockées sur des bateaux flottants au large des côtes d'Afrique de l'ouest. Les premières livraisons peuvent de ce fait être acheminées relativement rapidement. Certains tonnages sont également détournés de leur destination initiale ou empruntés à d'autres BP afin de s'assurer que les besoins de l'opération Niger soient couverts au plus vite<sup>136</sup>. Le BP joue un rôle essentiel dans cette opération, à la fois dans l'identification des stocks et dans le processus d'achat.

### 2.4 Conclusions

Les vivres destinés à l'EMOP ne sont finalement disponibles qu'en juin/juillet et ce pour plusieurs raisons: i) lenteurs dans la passation du premier contrat d'achat établi dans le cadre de l'opération d'urgence, malgré la disponibilité de fonds pas le biais du CII; ii) retards de livraisons liées essentiellement aux arrangements logistiques; et iii) absence de changement dans la stratégie d'approvisionnement avant juillet, pour passer au marché international compte tenu des difficultés rencontrées dans la région (y compris la fermeture officieuse des frontières, décidée par certains pays).

<sup>133</sup> PAM, 26 avril 2005, 'Brief on Niger recent social tensions, ongoing food crisis and WFP response'.

<sup>134</sup> PAM, 2005, 'Revue Niger'.

<sup>135</sup> Le Gouvernement du Niger quant à lui, décide d'aller sur le marché international au courant du mois de juin (décision entérinée rétroactivement par le Dispositif).

<sup>136</sup> Dans l'urgence, certains produits (en particulier les CBS, des biscuits thérapeutiques ou du matériel sensible) sont acheminés par voie aérienne.



Dès que la décision est prise de passer au marché international, le problème d'approvisionnement est résolu en moins d'un mois et pour des quantités autrement plus importantes. La question reste de savoir pour quelle raison cette décision n'a pas été prise plus tôt, malgré tous les signaux reflétant les difficultés d'approvisionnement croissantes sur le marché régional.

### 3. Mobilisation des ressources humaines

#### 3.1 Niveau d'activité du BP avant l'EMOP

En 2004 la principale activité du PAM au Niger est la mise en oeuvre de la première année du Programme Pays<sup>137</sup> (PP), formulé pour 3 ans. Le PP comprend 3 volets dont le poids relatif est très inégal:

- activité 1: création d'actifs productifs et prévention /atténuation des crises (39%);
- activité 2: appui à l'éducation de base (53%);
- activité 3: appui à la lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et la malnutrition (8%).

La mise en oeuvre du programme implique la gestion de plus de 14 000 tonnes par an. Au cours de la première année de mise en oeuvre (2004), le programme a distribué 9 477 tonnes de vivres dans le cadre des deux premières activités.

Pour mettre en oeuvre le PP, le PAM est équipé d'un Bureau Pays (BP) à Niamey et d'un sous-bureau à Zinder. Le staff est constitué de 24 personnes dont 19 recrutées localement, trois professionnels (un P5, un P3 et un P2), et 2 VNU.

#### 3.2 Evolution des ressources humaines

Le budget initial de l'EMOP envisageait le recrutement d'un expert national pour une durée de 6 mois. Son rôle était de coordonner à la fois les opérations prévues dans le cadre de l'EMOP et celles entreprises dans le cadre du PP. Selon les lignes directrices pour la préparation des budgets<sup>138</sup>, la proportion conseillée du Coût d'Appui Direct (DSC) par rapport au tonnage s'élève à 30. Or dans le cas de l'EMOP 10068.0, cette proportion n'est que de 19. Cela montre qu'il y avait réellement de la marge de manœuvre pour renforcer l'équipe dès le départ de l'EMOP, sans dépassement de budget mais que cela n'a pas paru nécessaire à ce moment là.

Dès que le PAM élève la crise au rang institutionnel et a recours aux avances CII (20 juillet) pour lancer l'opération d'urgence, un certain nombre de mesures sont décidées pour renforcer de façon substantielle les capacités de mise en oeuvre du BP, beaucoup trop faibles pour pouvoir mener à bien cette tâche. Sous la supervision de l'équipe spéciale établie le 20 juillet, un effectif très important de fonctionnaires (un pic de 32 personnes est atteint au mois d'août) est affecté à titre provisoire au BP du Niger, ainsi qu'environ soixante-dix personnes d'appui recrutées localement. Un Coordinateur général, chargé de conduire l'ensemble de la mise en oeuvre de l'EMOP révisée, y compris l'opération de DG, est dépêché à Niamey dès fin juillet. Beaucoup de membres de l'équipe sont choisis du fait de leur expérience des situations de crise ou de catastrophes naturelles, et ils vont aider le personnel du BP à réaliser un travail remarquable dans un contexte difficile.

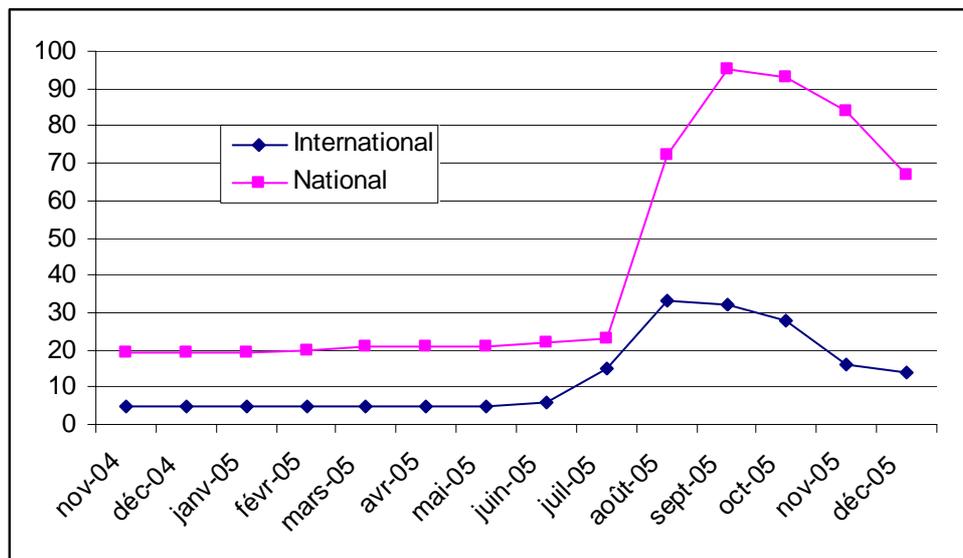
---

<sup>137</sup> Le PP fait l'objet d'une présentation plus détaillée en annexe 9.

<sup>138</sup> Directive n° OD/2002/007.



Graphique 4: Evolution des ressources humaines du PAM au Niger en 2005



Source: PAM Niger 2006

Il faut relever cependant que cet afflux soudain crée un certain nombre de problèmes qui seront heureusement rapidement résolus. Les capacités d'absorption du BP (du point de vue logistique, administratif et humain) sont initialement dépassées. Les partenaires du PAM (l'administration comme les autres institutions) n'ont plus à faire uniquement avec leurs interlocuteurs habituels. Le Dispositif national, formellement responsable de l'ensemble de l'opération et qui dispose de moyens disproportionnés par rapport à ceux déployés par le PAM (également par un grand nombre d'ONG), est marginalisé. Après un flottement sur une courte période, le dialogue peut reprendre à travers les réunions hebdomadaires du Comité de suivi élargi mis en place par le Dispositif, à l'instigation du PAM, pour superviser l'opération.

### 3.3 Capacités des ressources humaines

Dans le cadre de la décentralisation un grand nombre de responsabilités sont déléguées au niveau du Bureau Pays. Ainsi la directive OD (10/11/2000) sur les lignes directrices pour la distribution et les allocations de fonctions détaille l'ensemble des fonctions devant être assumées par le Bureau Pays. Celles-ci sont très larges allant de la mémoire institutionnelle à la coordination avec les partenaires en passant par la mobilisation des ressources, le suivi de la sécurité alimentaire, les achats, la gestion des ressources humaines et autres. Les tâches à accomplir sont donc des plus variées dont certaines nécessitent des connaissances et une expérience spécifiques. Or il semble que pour certaines de ces fonctions très importantes, comme les achats de vivres ou la mémoire institutionnelle sur les crises au Sahel, aucun membre du personnel du BP Niger, y compris le Directeur, n'a reçu de formation préalable dans ces domaines.

### 3.4 Conclusions

Le niveau de mobilisation des ressources humaines est resté très faible jusqu'en juillet 2005 alors que l'évolution de la situation justifiait un accroissement des capacités du BP bien avant cette date et qu'il y avait de la marge de manœuvre (au niveau du budget) pour renforcer l'équipe.

Le personnel n'est pas systématiquement formé sur les conditions spécifiques en matière de sécurité alimentaire dans la région dans laquelle il va être posté ni par rapport aux différentes fonctions qu'il va exercer. Il en va ainsi en particulier des opérations d'achat qui impliquent l'engagement de montants importants et qui exigent des connaissances et une expérience spécifiques.



## ANNEXE 11

### Bibliographie

Auteur	Date	Titre
Action contre la faim	Janvier 2006	Rapport de synthèse de l'enquête sur la nutrition
Afrique Verte	2005	2005: famine au Niger? Crise alimentaire au Sahel, éléments de réflexion
Afrique Verte	2004-05	Différents bulletins mensuels «Point sur la situation alimentaire au Niger, Burkina Faso et Mali»
AGRHYMET/CILSS	2004 - 2005	Bulletins mensuels
AGRHYMET/CILSS	Novembre 2004	Réunion de concertation technique sur les bilans céréaliers ex-post 2003/2004 et prévisionnel 2004/2005 des pays du CILSS ; Banjul ; Rapport final
AGRHYMET/CILSS	Décembre 2004	Situation alimentaire céréalière des pays du CILSS – exercice 2003/2004
AGRHYMET/CILSS	Décembre 2004	Situation alimentaire céréalière prévisionnelle des pays du CILSS – exercice 2004/2005
AlterNet	Juillet 2005	Timeline: How Niger's food crises unfolded
Back Lucien, Fabre Danielle, Gonzales-Aleman Joaquin	Janvier 2006	Evaluation en temps réel de la réponse de l'UNICEF à la crise alimentaire au Niger en 2005
BBC News	Juillet 2005	Niger crisis timeline and various papers
BONFIGLIOLI Angelo, Diallo Yero Doro. <i>Kisal</i>	1988	Production et survie au Ferlo (Sénégal). Oxfam
Bureau Central du Recensement	2005	Synthèse des résultats des projections démographiques nationales 2005-2050
Cabinet du Premier Ministre – CCA	Juillet 2004	Cadre stratégique de la politique de prévention et d'atténuation des crises alimentaires au Niger
Cabinet du Premier Ministre – CCA	Février 2005	Accord-cadre entre le Gouvernement du Niger et les donateurs concernant le renforcement du mécanisme national de prévention et de gestion des crises alimentaires
Cabinet du Premier Ministre – CCA	Novembre 2004	Plan d'urgence et requête auprès des donateurs
Cabinet du Premier Ministre – CCA	Décembre 2005	Rapport de distribution gratuite des vivres. Version provisoire
CARE		Etudes sur les conditions de vie des ménages au Niger 1997 à 2000
CARE/CRS/World Vision/SCUK	Novembre 2005	Joint evaluation of the humanitarian response to the 2005 food crisis in the Republic of Niger and annexes
Caritas Développement Niger	Janvier 2006	Rapport des activités de récupération nutritionnelle dans les centres de CADEV – Niger Diocèse de Maradi
CC/SAP	Juillet 2004-Oct 2005	Bulletins mensuels d'information sur la situation alimentaire, socio-économique, sanitaire et nutritionnelle
CC/SAP	Janv – oct 2005	Bulletins Flash; synthèse de la situation alimentaire dans les zones vulnérables
CC/SAP	Janvier 2005	Première réunion annuelle du Système de prévention et de gestion des crises alimentaires – Edition 2005- Tahoua; Rapport général



<b>Auteur</b>	<b>Date</b>	<b>Titre</b>
CC/SAP	Mai 2005	Deuxième réunion annuelle du Système de prévention et de gestion des crises alimentaires – Edition 2005- Niamey ; Rapport général
CC/SAP	Mai 2005	Situation alimentaire dans les zones vulnérables
CILSS	Août 2005	Contribution du Niger à la rencontre régionale sur le suivi de la situation agricole et alimentaire et les perspectives de récolte de la campagne agricole 2005/2006
CILSS	2005	Crise alimentaire: les préceptes du dispositif régional de veille sur la sécurité alimentaire au Sahel
CILSS	Septembre 2004	Rencontre régionale sur le suivi de la situation agricole et alimentaire et les perspectives de récolte de la campagne agricole 2004-05 dans le Sahel; Rapport final
CILSS	Juillet 2005	Rencontre régionale sur le suivi de la situation agricole et alimentaire et les perspectives de récolte de la campagne agricole 2005/2006 dans le Sahel; Rapport final
CILSS-UE	2000	L'information au cœur de la sécurité alimentaire sahélienne. Bilan et perspectives des dispositifs nationaux et régionaux
CILSS Club du Sahel-OCDE	1990	Charte de l'aide alimentaire au Sahel
CILSS Pregec	Mars 2004	Rencontre régionale sur le suivi de la sécurité alimentaire et les préparatifs de la campagne agricole 2004/2005 dans le Sahel; Rapport final
CILSS et Al.	Juillet 2004	Cadre harmonisé d'analyse permanente de la vulnérabilité courante au Sahel
CILSS-IFDC	Mars 2005	Rapport de la Conférence régionale sur la situation agricole et alimentaire et les opportunités d'échanges dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest – Rapport final
CILSS - Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel	Décembre 2005	20 ans de prévention des crises alimentaires au Sahel – Bilan et perspectives
CILSS - Réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel	Décembre 2005	20ème anniversaire du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel; Compte rendu final
Club du Sahel/OCDE/CILSS	Novembre 2001	Améliorer la capacité sahélienne d'anticipation et de gestion des crises alimentaires majeures
Club du Sahel OCDE/CILSS	1982	Réunion de concertation sur l'aide alimentaire; Dakar; Compte rendu
Club du Sahel/OCDE/CILSS	2004	Recherche d'outils complémentaires intégrant la dynamique des marchés céréaliers dans l'analyse et l'aide à la décision en matière de sécurité alimentaire
Comité ad-hoc de gestion de la crise alimentaire	2005	Comptes rendus des réunions
Commission mixte de concertation (CMC) et Comité restreint de concertation (CRC)	2004 – 2005	Compte rendus des réunions du DNP-GCA
Direction Régionale de la Santé Publique – Zinder	Décembre 2005	Situation de la malnutrition région de Zinder. Semaines 34-44



<b>Auteur</b>	<b>Date</b>	<b>Titre</b>
Direction Régionale de la Santé Publique – Maradi	Août 2005	Procès verbal de réunion, DRSP, Lutte contre les endémies, service de la programmation et de l'information sanitaire
Epicentre - Moonen, Bruno et Steffen, Christoph	Août 2005	Statut nutritionnel et mortalité. Rétrospective
EU	Octobre 2005	La crise de 2004-05 au Niger
FAO	21 Décembre 2004	FAO/WFP joint reports on crop and food situation in 4 West African countries released on web
FAO	Décembre 2004	CFSAM to Niger – highlights
FAO/WFP	21 Décembre 2004	FAO/WFP crop and food supply assessment mission to Niger
FEWS NET	Oct. 2004 – Dec. 2005	Various early warning Bulletins
FEWS NET	Août 2004 – décembre 2005	Différents rapports mensuels sur la sécurité alimentaire au Niger
FEWS NET	Janvier 2005	Niger livelihood profiles
FEWS NET-CILSS	Sept 2004- oct. 2005	Différents rapports mensuels sur la sécurité alimentaire au Sahel et en Afrique de l'Ouest
GIEWS/FAO	2004-05	Différents rapports Sahel sur la situation agricole et alimentaire; et rapports Afrique
GIEWS/FAO	Août 2005	Endogenous and regional factors underlying Niger's food crisis
Gilliard, Patrick	2005	L'extrême pauvreté au Niger. Mendier ou mourir ? Karthala
Global environment change? Thebaud & Batterbury	Août 2000	Sahel pastoralists: opportunism, struggle, conflict and negotiation: A case study in eastern Niger
IRAM	Février 2006	Evaluation du Dispositif de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires du Niger. Rapport de synthèse provisoire
IRD	Novembre 2005	Aide mémoire de mission. Information nutritionnelle dans un contexte de surveillance et d'alerte précoce: éléments de réflexion
J. Egg, F. Galtier, E. Gregoire	Date ?	Systèmes d'information formels et informels: la régulation des marches céréaliers au Sahel
Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire	Juin 2005	Cadre de politique nationale de développement intégré du jeune enfant au Niger
Ministère de la Santé Publique	2006	Stratégies d'intervention nutritionnelles 2006
Ministère des ressources animales	2004	Programme d'urgence pour la sauvegarde du bétail
Ministère du Commerce	Décembre 2004	Etude d'impact des accords de partenariat économique avec l'UE sur l'économie du Niger
Ministère du Développement Agricole	Octobre 2004	Pré-évaluation de la campagne agricole 2004 – Note de synthèse
Mortimore, Michael	1989	Adapting to drought. Farmers, famines and desertification in West Africa. Cambridge, England: Cambridge University Press
MSF	Juillet 2005	“ici l'enfant n'a pas de valeur” Sécurité alimentaire, malnutrition et développement au Niger
New England Journal of Medicine	Jan.2006	Outpatient care for severe acute malnutrition (Milton Tectonidis –MSF)
ODI	Oct. 2005	«Beyond the blame game», restitution of discussions held in ODI-hosted meeting on the Niger crisis + TORs
ODI/Ed Clay	Sept. 2005	The Niger food crisis: how has this happened? What should be done to prevent a recurrence?



Auteur	Date	Titre
ODI/HPG	Juillet - Août 2005	HPG Briefing notes: humanitarian issues in Niger
OMC	Avril 2005	Examen des politiques commerciales du Nigeria
OMS	Octobre 2005	Action santé au Niger (bulletins)
OMS	Octobre 2005	Programme sanitaire d'urgence de l'OMS pour la crise alimentaire au Niger. Rapport de situation n° 9
SEN, Amartya	1981	Poverty and famine. An essay on entitlement and deprivation. Oxford, Clarendon Press
SEN, Amartya	1995	Food, economics and entitlements. In J. Drèze, A. Sen, A. Hussain (eds) The political economy of Hunger-selected Essays, Oxford, Clarendon Press
SIM – Bétail	2004 – 2005	Bulletins mensuels et flash infos hebdomadaire
SIMA	2004 – 2005	Bulletins mensuels de la situation sur les marchés agricoles
SIMA/PAM	Août – novembre 2005	Suivis hebdomadaires des marchés agricoles de la semaine 35 à la semaine 44
SOMMER F.	1998	Pastoralism, drought early warning and response. FAO
Sow M; et al	Juillet 2005	Evaluation des systèmes d'alerte précoce sur la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest; FAO; Version provisoire
Sow S.	Septembre 2005	Evaluation rapide de l'état des cultures et de la situation alimentaire au nord du Nigeria; rapport de mission CILSS/AGRHYMET/FEWS NET/SIMA
The Sphere Project	2001	Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response
THÉBAUD Brigitte, BATTERBURY Simon	2001	Sahel pastoralists: opportunism, struggle, conflict and negotiation. A case study from eastern Niger. Global environmental change 11 (2001) 69-78
UNHCR/WFP	2005	UNHCR/WFP guidelines for selective feeding programmes in emergency situations
UNICEF	2000	Enquête à indicateurs multiples de la fin de la décennie (MICS)
UNOCHA	21 Décembre 2004	Niger: poor rain and severe locust outbreak causes record grain deficit this year
UNOCHA	Avril 2005	Consolidated Appeals Process. Flash Appeal: Niger 2005 (May–September)
UNOCHA	Juin 2005	Consolidated Appeals Process. Flash Appeal: Niger 2005 (July–December)
UNOCHA	Août 2005	Various fact sheets
UNOCHA?	Sept. 2005?	The 2004-05 food security crisis in Niger
USAID	Juillet 2005	Niger: an evidence base for understanding the current crisis
Various newspapers and aid agencies	Juillet - Sept. 2005	Press releases including FDC collection
WFP	Mai – Nov 2005	Niger Situation reports
WFP	Juillet – Sept. 2005	Various Task Force meeting notes
WFP	Juillet - Nov. 2005	Briefs on WFP relief operation Niger EMOP 10398.0 (various)
WFP	Juillet 2005	Crisis timeline
WFP	Mars - Nov. 2005	Early warning reports (excerpts)
WFP	Juillet – Août 2005	Operational updates
WFP	Août 2005	E-mail exchanges BF CO-WFP EW service on dangers of alarmist PI
WFP	Août - Dec. 2005	Various news releases
WFP	Février 2005	EMOP project document and annexes
WFP	Sept.- Nov 2005	Niger review (various drafts)
WFP	Dec. 2005	After Action Review preliminary report/recommendations/TORs...
WFP	Oct. 2005	Khaled Adly's notes on the ODI workshop
WFP	Août 2005	Niger: profil des marchés céréaliers – rapport complet
WFP	Août 2005	Emergency assessment brief: Niger (ODAN)
WFP	Août 2005	CFSVA full report and excerpts



<b>Auteur</b>	<b>Date</b>	<b>Titre</b>
WFP	Oct. 2005	Enquête sur la sécurité alimentaire en situation d'urgence (EFSA) au Niger. Rapport Final. (VAM-ODAN)
WFP	Nov. 2005	SENAC Advisory Group meeting report
WFP	Nov. 2005	Rapport de TDY de Willy Mpoyi au Niger du 10 octobre au 2 novembre 2005
WFP	2006	Standard Project Report Programme Pays 2005
WFP	2006	Standard Project Report EMOP 2005
WFP	Novembre 2005	Post-distribution monitoring report
WFP	Novembre 2005	Briefing note on the Niger emergency (self-assessment)
WFP/Hellen Keller International	Avril 2005	Evaluation de base de l'état nutritionnel des enfants de 6 59 mois dans les régions rurales de Maradi et de Zinder
WFP/MSF	Sept. 2005	Exchanges of letters (MSF)
WFP/press	Août – Septembre 2005	Exchanges of letters WFP/F.Times and W. Post
WFP WHO/UNICEF	Decembre	An integrated approach towards nutrition in Niger – Report of a joint formulation mission
WFP, FEWS NET, CC-SAP	Juin 2005	Suivi de la crise alimentaire dans les zones affectées par la sécheresse et l'invasion acridienne au Niger en 2004; Rapport de la mission conjointe
World Vision	10 Novembre 2004	Niger: Locusts, drought spark rural exodus