

Programme Alimentaire Mondial

Un Rapport du Bureau de l'Évaluation

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

Volume 1: Rapport principal

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

Résumé exécutif	v
1. Introduction	1
1.1 Objet et portée de l'évaluation	1
1.2 Méthodologie	1
1.3 Contexte du Niger	2
2. L'amont: récolte 2004-juillet 2005	5
2.1 Caractérisation de la crise 2004-05	5
2.2 La pertinence	7
2.3 L'efficacité	11
2.4 L'efficience	12
2.5 Vers la distribution généralisée	14
3. L'aval: 13 juillet-31 décembre 2005	19
3.1 La pertinence	19
3.2 L'efficacité	21
3.3 L'efficience	26
4. Questions transversales	31
4.1 Décentralisation, capacités et supervision	31
4.2 Communication, médias et mobilisation des ressources	32
4.3 La crise nutritionnelle mise en lumière	33
4.4 Aide d'urgence et développement	33
4.5 La crise nigérienne dans le contexte régional	34
4.6 Qualité et crédibilité des systèmes d'information	35
5. Recommandations	38
5.1 Systèmes d'information et d'alerte précoce	38
5.2 Prévention des crises et développement	38
5.3 Nature de crise et instruments de réponse	39
5.4 Mobilisation des ressources et communication	39
5.5 Approvisionnements	39
5.6 Renforcement des capacités	39
5.7 Décentralisation et prises de décision	39
5.8 Et plus spécifiquement au niveau du Niger (en complément de ce qui précède)	40



Résumé exécutif

Ce rapport présente les principaux constats, conclusion et recommandations de l'évaluation de la réponse du PAM à la crise au Niger, commanditée par le Bureau de l'Évaluation. Il fait la distinction entre la période en amont de la crise humanitaire (récolte 2004 à juillet 2005), et l'aggravation de la crise et sa gestion jusqu'en décembre 2005.

La crise à laquelle le Niger a été confronté remet en question la grille de lecture des crises au Sahel, affaiblissant les frontières entre crise structurelle et conjoncturelle. Cette forme d'urgence permanente traduit l'absence de réponse de fond apportée aux éléments structurants de la crise: faiblesses des politiques sectorielles, des investissements et de l'aide au développement.

Le diagnostic posé fin 2004 par l'ensemble des acteurs, y compris le PAM, essentiellement basé sur les disponibilités alimentaires, ne tire pas suffisamment parti de l'accumulation des connaissances sur la complexité des économies agricoles et alimentaires et sur les dynamiques d'intégration des marchés en Afrique de l'Ouest. Cela conduit à un plan d'urgence et à une opération d'urgence peu pertinents au vu de la crise qui est en train de se développer (essentiellement en termes d'accessibilité et de malnutrition). Alors que les signes d'aggravation de la crise se multiplient, la réorientation des interventions n'intervient qu'en juillet 2005. Cela pose question sur le choix des indicateurs à suivre (revenu, marchés, suivi nutritionnel) et, surtout, sur les moyens disponibles en termes d'analyse et d'interprétation pour diagnostiquer la nature des crises, suivre leur évolution et modifier en conséquence les moyens mis en œuvre pour y répondre.

Jusqu'en juillet 2005, l'intervention mise en place par le PAM pour répondre à la crise est limitée, et ce pour plusieurs raisons. Les ressources du bureau de pays (qui évolue dans un contexte marqué par des capacités institutionnelles limitées) sont en deçà des besoins et ne lui permettent pas de faire face aux nombreuses tâches qui lui incombent (mise en œuvre des opérations, suivi de l'évolution de la situation, dialogue politique, mobilisation, communication, approvisionnements, etc). Même si le système de décentralisation prévoit que le bureau de pays peut, à sa demande, être appuyé par le bureau régional et par le siège, les appuis reçus sont fragmentés et cloisonnés, chacun agissant dans le cadre strict de ses prérogatives. En outre, il n'existe pas de système de suivi rapproché de l'évolution de la situation et de la mise en œuvre de la réponse. En définitive, le bureau de pays ne bénéficie d'aucun appui technique intégré et régulier avant juillet 2005, date à laquelle une Équipe spéciale est établie.

Durant cette même période, les activités de communication et de mobilisation des ressources sont relativement limitées et les donateurs lents à réagir, ce qui remet en question la manière de gérer ces dimensions dans un contexte d'atténuation de crise. Par ailleurs, la réponse du PAM se caractérise par un certain manque d'initiative pour résoudre les difficultés d'approvisionnement sur un marché régional en pleine évolution. Le tout affecte négativement la capacité d'intervention rapide dans un objectif de prévention/atténuation de la crise.



Compte tenu de l'échec de la mise en œuvre de la stratégie de prévention/atténuation, la réorientation de la stratégie du PAM opérée en juillet 2005, quoique tardive, est tout à fait pertinente. Même si le PAM prend seul la responsabilité de changer de stratégie, il est rapidement rejoint par le Gouvernement et les autres parties prenantes. La mise en œuvre est menée avec succès grâce aux avances consenties sur le Compte d'intervention immédiate, à la médiatisation, à la mobilisation des donateurs, aux initiatives prises en matière d'approvisionnement et à l'efficacité des distributions.



1. Introduction

1.1 Objet et portée de l'évaluation

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

- L'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 d'urgence 2004-05 et la mise en œuvre de cette réponse jusqu'en juillet 2005.
- L'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).

1.1.2 Cette évaluation intervient après la Revue Après Action¹ et exploite les analyses et conclusions des évaluations, études et enquêtes qui ont précédé², en particulier l'évaluation externe du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA)³. Elle exploite ainsi des données et des informations non disponibles pendant la période évaluée, ce qui la conduit à procéder à certaines analyses ou à tirer des conclusions auxquelles il était difficile de parvenir à l'époque.

1.2 Méthodologie⁴

1.2.1 L'approche suivie se base sur les critères d'évaluation tels que définis par le CAD⁵. 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 crise.
- Les entretiens à divers niveaux: avec le PAM (Siège, BR⁶, BP et Sous-bureaux); des organismes régionaux tels le Comité Inter-Etat de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) et l'Union Economique Ouest Africaine (UEMOA); et au Niger avec les Autorités publiques concernées (au niveau national, régional et local/communal), donateurs, NU, ONG, société civile et bénéficiaires⁷.

¹ Organisée conjointement par le Gouvernement du Niger et le PAM (novembre 2005).

² Notamment l'évaluation en temps réel de la réponse de l'UNICEF; l'évaluation Inter Agences de la réponse d'Organisations 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).

³ Réalisée par l'IRAM.

⁴ Annexe 2 «Méthodologie de l'évaluation».

⁵ Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération au Développement Economique (OCDE).

⁶ BR = Bureau Régional, BP = Bureau Pays.

⁷ Annexe 3 «Liste des personnes rencontrées».



- Les observations de terrain organisées dans quatre régions (Tahoua, Tillabéry, Maradi et Zinder) afin de collecter des données essentiellement qualitatives auprès des populations, des ONG et autorités locales quant à leur perception de la crise alimentaire, des interventions du PAM et de la situation nutritionnelle.

1.2.2 Le processus d'évaluation a débuté avec une mission préparatoire au Niger début janvier 2006. Ensuite de nombreux entretiens ont été menés au siège du PAM à Rome. La mission principale de 24 jours effectuée en février s'est conclue par trois séances de restitution: une au niveau du PAM Niamey, une deuxième pour l'ensemble des parties prenantes au Niger, et enfin au siège du PAM, avant la rédaction d'une première version du rapport. Cette première version a été circulée aux services concernés du siège, du BR et du BP pour commentaires écrits. Une fois ceux-ci reçus, une deuxième réunion, à laquelle ont pris part des représentants des trois 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.

1.2.3 Parmi les principales difficultés rencontrées au cours de l'évaluation, il convient de mentionner: (1) la collecte de données quantitatives pour l'analyse des résultats et des coûts de la réponse; (2) les limites de la représentativité des observations de terrain partiellement compensées par les autres études disponibles; et (3) les délais relativement courts assignés à l'évaluation, compte tenu de la complexité de la crise, du nombre de parties prenantes et de la richesse de la documentation disponible.

1.2.4 Le rapport est structuré en fonction des deux périodes analysées. Le rapport aborde ensuite quelques questions transversales et se termine par des conclusions et recommandations. Enfin le rapport se termine par une série d'annexes attachées au présent document.

1.3 Contexte du Niger

1.3.1 Avec une population de l'ordre de 12,5 millions d'habitants et un produit intérieur brut de 2,73 milliards de dollars des Etats-Unis, le Niger est l'un des pays les plus pauvres de la planète. Le revenu moyen estimé à 232 de dollars par habitant, associé à des indicateurs de développement social (santé, nutrition, éducation, etc) très dégradés, lui confèrent le plus mauvais indicateur de développement humain. On estime que plus de 60 pour cent de la population vit avec moins de 1 dollars/jour.

1.3.2 L'économie du pays repose sur l'agriculture (plus de 85 pour cent de la population est rurale). Les productions vivrières pluviales (mil, sorgho) et l'élevage traditionnel dominant la production agricole. Outre les produits de l'élevage (bétail, cuirs et peaux), les exportations agricoles reposent sur le niébé, l'oignon de Galmy, le poivron et le souchet. Les exportations agricoles sont quasi exclusivement destinées à l'espace régional (pays côtiers) et portent sur des produits non transformés. Les difficultés de stockage et de conservation induisent de fortes pertes.

1.3.3 Le Niger, pays sahélien enclavé, voit sa population concentrée sur la bande agropastorale du sud. La frontière avec le Nigeria compte parmi les zones les plus densément peuplées



d'Afrique. Extrêmement soumise aux aléas du climat, l'économie du Niger est aussi fortement dépendante de son environnement régional.⁸

1.3.4 Le Nigeria, avec une population plus de dix fois plus importante et une économie qui représente la moitié de l'ensemble de l'économie de l'Afrique de l'ouest, joue un rôle majeur dans la dynamique économique et sociale du Niger, tant au plan global qu'au niveau des ménages. Le Nigeria exerce un rôle tampon essentiel en constituant le principal débouché pour les produits nigériens (et pour le commerce transfrontalier de réexportation), le principal fournisseur de produits alimentaires importés et le principal pays d'accueil pour les migrants. Il constitue la première variable d'ajustement de l'économie des ménages et est pleinement intégré dans les stratégies de vie et de survie des populations nigériennes.

1.3.5 Les autres pays côtiers, notamment la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo et le Bénin, jouent aussi un rôle important pour le transit des produits importés du marché international, l'approvisionnement en maïs et gari et la commercialisation de l'oignon et du bétail. Enfin, le Niger entretient des relations fortes avec les pays sahéliens frontaliers (Mali, Burkina et Tchad).

1.3.6 Si les ménages nigériens comptent encore largement sur leur propre production pour assurer leur sécurité alimentaire, la fragilisation des systèmes de vie et la crise des systèmes agricoles et agropastoraux (extension de l'agriculture aux terres marginales, croissance démographique et morcellement des exploitations, faible productivité, chute de la fertilité, absence d'intensification, etc) confèrent au marché un rôle croissant dans la satisfaction des besoins alimentaires des ménages pour une très large part de la population. Il s'agit sans doute de l'une des mutations majeures des économies alimentaires locales, générant une dépendance croissante à l'égard du marché, de ses fluctuations et de ses incertitudes.

1.3.7 Dans ce contexte de crise structurelle inhérente à l'absence de transformation de la structure économique et à la paupérisation d'une très large fraction de la société, les événements conjoncturels affectent de plus en plus durement les populations vulnérables et les conditions de la sécurité alimentaire. En venant se rajouter à une situation intérieure aussi précaire, les facteurs régionaux ont joué au Niger un rôle déterminant dans le déclenchement de la crise alimentaire 2004-05 et dans son évolution (cf. infra).

1.3.8 L'insécurité alimentaire est une donnée désormais structurelle au Niger, depuis les grandes crises des années 70 puis 80, comme dans la plupart des pays sahéliens. Pour tenter d'apporter des réponses durables à cette situation, le Niger a conçu successivement différentes stratégies alimentaires, avec l'appui de différentes organisations régionales ou internationales (FAO, CILSS, UE notamment). Le développement de la sécurité alimentaire à long terme repose sur une approche fondée principalement sur le développement agricole et la libéralisation des marchés. La Stratégie de développement rural (SDR) adoptée en 2002 en constitue le pilier central. Mais sa mise en œuvre effective tarde à se concrétiser. Les dimensions de l'insécurité alimentaire liées à la pauvreté relèvent de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, principalement axée sur l'accès aux soins de santé primaire, à l'éducation et au développement de la petite irrigation.

⁸ Voir annexe 5 «Contexte Régional de la crise alimentaire au Niger».



1.3.9 Au-delà de ces tendances structurelles, la dépendance du Niger à l'égard de multiples aléas (climatiques, économiques, régionaux, etc) induit une fréquence importante de crises alimentaires, localisées ou plus généralisées (les trois dernières crises en moins de sept ans). Pour y faire face, le pays dispose d'une stratégie de prévention et de gestion des crises. Celle-ci est prise en charge par le Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA ou Dispositif), rattaché au Cabinet du Premier Ministre. Il s'agit d'un dispositif conjoint associant l'Etat et les donateurs, régi par un Accord-cadre et dont les décisions sont prises par consensus au sein de la Commission mixte de concertation (CMC). Celle-ci délègue certaines de ses attributions au Comité restreint de concertation (CRC)⁹. Le PAM est membre de ce dispositif et est officiellement chef de file des donateurs, à côté de la France et de l'UE qui y jouent un rôle important, compte tenu des ressources qu'ils y injectent. Il les représente notamment pour l'engagement des ressources financières communes (comptes à double signature) dont la mobilisation a été décidée par la CMC ou le CRC.

1.3.10 Dans le cadre de cet accord, les parties prenantes s'engagent à se concerter et se coordonner. L'accord-cadre fait explicitement référence à la Convention de l'aide alimentaire et à la Charte de l'aide alimentaire au Sahel (préservation des filières de production locales, respect des habitudes alimentaires et besoins nutritionnels, achats locaux ou régionaux privilégiés). Il est prévu que le dispositif se dote d'un plan d'assistance alimentaire d'urgence (plan de contingence) qui définirait les seuils et les modalités d'intervention aux crises, en fonction de l'ampleur et de la nature de celles-ci. A ce jour, ce plan d'urgence n'est toujours pas adopté. Pour l'heure, le gouvernement et les principaux donateurs privilégient un mode d'intervention fondé sur l'alerte précoce et sur l'atténuation des crises. L'aide alimentaire gratuite est considérée comme un instrument de dernier recours d'où une certaine réticence à l'égard de cet instrument.

1.3.11 Le Dispositif s'appuie sur un système d'alerte précoce (SAP) qui collecte et analyse l'information émanant des différents dispositifs d'information et sur la Cellule Crises Alimentaires (CCA) chargée de la gestion des crises. Un organisme public - l'OPVN¹⁰ - est chargé de la maintenance des stocks de sécurité alimentaire. La CCA assure le secrétariat de la CMC et du CRC. Pour ses interventions, le dispositif s'appuie sur deux instruments:

- le stock national de réserve, destiné à «répondre à une crise majeure d'ampleur nationale». Il est composé d'un stock physique de 50 000 tonnes de céréales (niveau théorique) et d'un stock financier – le Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA) – en mesure de financer l'achat de 60 000 tonnes de céréales (niveau théorique également);
- le fonds d'intervention destiné à «atténuer les crises alimentaires localisées», lui-même constitué d'une part du fonds commun des donateurs (qui relève d'une gestion par la CMC) et, d'autre part, du fonds de contrepartie des aides alimentaires bilatérales (relevant d'une gestion bilatérale).

⁹ Annexe 7 «Fonctionnement du DNP-GCA».

¹⁰ Office des Produits Vivriers du Niger.



2. L'amont: récolte 2004-juillet 2005

2.1 Caractérisation de la crise 2004-05

2.1.1 La crise alimentaire 2004-05 n'est pas une crise classique de production, généralement bien connue au Sahel. A l'inverse d'une crise résultant d'un choc externe de grande ampleur et facile à identifier, cette crise apparaît au contraire de façon diffuse et complexe. Pour se développer, elle a combiné des facteurs nationaux et régionaux, des facteurs structurels et conjoncturels, provoquant finalement une crise majeure:

- Des facteurs conjoncturels internes: i) une production moyenne à médiocre pour de nombreux ménages agricoles, liée aux criquets et à la sécheresse; ii) cette production est souvent amputée par des ventes à la récolte, induites par les besoins monétaires (sur-commercialisation); iii) des productions de rente (niébé, oignons) médiocres au niveau quantitatif et mal vendues vers les pays côtiers pour des raisons diverses; iv) la hausse des prix du fourrage due à un déficit fourrager très important dans les zones pastorales et agropastorales; v) la détérioration des termes de l'échange céréales/bétail liée d'une part, à la raréfaction des ressources fourragères affectant l'état d'embonpoint et la valorisation des animaux et d'autre part, à la hausse des prix des céréales;
- Des facteurs conjoncturels régionaux: i) une production céréalière médiocre dans plusieurs pays côtiers, dont la frange nord du Nigeria (voir infra) dont l'économie et le commerce sont très reliés au Niger; ii) la fermeture «officiuse» et illégale des frontières au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO, avec un effet d'amplification des hausses de prix liées au cloisonnement des marchés et au développement d'un «sentiment de pénurie» touchant progressivement toute la région; iii) une protection tarifaire accrue sur les importations de riz au Nigeria en provenance du marché international. Cette protection est accompagnée d'une plus grande surveillance des frontières Niger/Nigeria pour réduire les phénomènes de réexportation de riz importé au Niger par les commerçants en vue de les réexporter vers le Nigeria; les prix plus élevés du riz au Nigeria qui conduisent à exporter l'essentiel du riz produit et commercialisé par les producteurs nigériens; iv) la crise politique en Côte d'Ivoire et au Togo ainsi que les événements religieux dans les États du nord Nigeria qui affectent les dynamiques de production et freinent la circulation des vivres;
- Des facteurs structurels internes: i) une crise des systèmes de production inhérente à une forte croissance démographique non accompagnée d'une transformation et d'une intensification des systèmes technico-économiques dans un contexte de surexploitation des ressources naturelles; ii) une sécurisation et une diversification insuffisantes des sources de revenu des ménages induisant une forte vulnérabilité aux chocs externes d'une proportion importante de la population; iii) un endettement croissant d'une part significative des ménages qui n'ont pas réussi, malgré la bonne récolte 2003, à surmonter la dégradation de leur situation depuis la crise de 2001 (recapitalisation, remboursement des dettes, etc); iv) des capacités de résistance aux chocs affaiblies par une paupérisation



croissante et par la succession de mauvaises campagnes dans certaines zones¹¹ (régions de Tillabéry, de Tahoua par exemple); v) une situation nutritionnelle et sanitaire très dégradée sur l'ensemble du pays¹², y compris dans les zones considérées comme les moins vulnérables sur le plan alimentaire (Maradi), et avec une évolution défavorable en l'absence de politique et de programmes nutritionnels structurels; vi) enfin, la monétarisation croissante de l'économie rurale qui induit des mises en marché importantes de produits vivriers par les producteurs, sans doute au-delà des excédents théoriques dégagés par les exploitations. Ce faisant, même les zones de production les plus favorables connaissent désormais des soudures de plus en plus longues. De ce fait, la dépendance des ménages à l'égard des marchés est plus forte que par le passé;

- Des facteurs structurels régionaux: i) une régionalisation croissante des marchés, dopée par les politiques d'intégration au sein des espaces UEMOA et CEDEAO¹³, mais surtout par les complémentarités de production et par le dynamisme des réseaux marchands, avec une orientation des flux de céréales du Sahel vers les pays côtiers, attirés par un pouvoir d'achat plus élevé des populations urbaines; ii) le fort dynamisme du secteur avicole nigérian qui provoque le développement du secteur de l'alimentation du bétail et qui s'approvisionne lui aussi en céréales d'origine régionale.

2.1.2 En se combinant, ces facteurs provoquent: i) une crise d'accessibilité majeure: les prix des céréales ne sont plus accessibles aux ménages confrontés à une soudure difficile; ii) une crise nutritionnelle extrêmement critique et aux causes multiples, se traduisant par des taux de malnutrition aiguë et des taux de mortalité très élevés chez les enfants de moins de 5 ans, surtout en période de soudure. A ces facteurs, il convient d'ajouter deux éléments qui vont influencer de façon déterminante le déroulement de la crise ainsi que les réponses qui y sont apportées:

- la sur-médiatisation qui amplifie les divergences d'appréciation sur la nature et l'ampleur de la crise, notamment entre le gouvernement, les ONG, les Nations Unies et les donateurs. Mais cette médiatisation constitue également un atout pour la mobilisation de l'aide humanitaire;
- le contexte politique nigérian et l'approche des élections présidentielles¹⁴, ce qui ne manque sans doute pas de peser sur l'appréciation de la nature et de l'ampleur de la crise et par conséquent sur le dialogue politique avec les donateurs et sur le fonctionnement du Dispositif.

2.1.3 En définitive, la crise alimentaire 2004-05 au Niger remet en question la grille de lecture habituelle des crises au Sahel et les réponses que les institutions y apportent, notamment en bouleversant les frontières entre crises structurelles et crises conjoncturelles. Elle inaugure une

¹¹ Malgré des résultats honorables des productions au niveau de l'ensemble du pays au cours des dernières campagnes. En particulier, la précédente campagne 2003-04 a constitué une année record. Les analystes en ont tiré la conclusion (à posteriori paraissant quelque peu hâtive) qu'il existait des stocks reports importants notamment au niveau paysan.

¹² Des taux alarmants de malnutrition avaient déjà été révélés par le MICS (Multiple Indicator Cluster Survey) de l'UNICEF en 2000. Mais ni le gouvernement (Division de la nutrition au Ministère de la Santé très faible) ni l'UNICEF (pas de division de la nutrition jusqu'en 2005) ni les autres bailleurs de fonds n'ont accordé d'importance à cette situation alarmante.

¹³ Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest.

¹⁴ Décembre 2004.



forme «d'urgence permanente» qui traduit l'absence de réponse de fond apportée aux éléments structurants de la crise: faiblesse des politiques agricoles, faiblesse de la stratégie et des programmes de développement social (santé, éducation, accès à l'eau potable), absence de politique nutritionnelle et, plus généralement, faiblesse des investissements et de l'aide au développement. La situation de référence au Niger est de fait considérée comme «normale» ou «habituelle», malgré des indicateurs désastreux difficilement admissibles dans des régions autres qu'au Sahel.

2.2 La pertinence

2.2.1 Diagnostic, estimation des besoins et analyses

Faiblesses dans le diagnostic

2.2.1.1 L'hivernage 2004 est marqué par le risque d'une destruction des cultures par la sécheresse et par les criquets. D'importants moyens vont être déployés pour contrôler le développement des essaims. Finalement, à la veille des récoltes, c'est un sentiment de soulagement qui domine car la crise acridienne a pu être contenue. La production agricole et pastorale 2004-05 n'a été affectée que localement par la sécheresse et les dégâts causés par l'invasion de criquets pèlerins ou d'autres déprédateurs. La mission conjointe (FAO-PAM-CILSS-FEWS NET¹⁵-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 (déficit estimé à 278 350 tonnes); ii) déficit fourrager estimé à 5 millions de tonnes; et iii) nombre de villages à risque (1 307), soit une population de 1 649 390 habitants. Compte tenu de ce niveau de vulnérabilité, trois types d'interventions sont préconisées et se limitent à la fourniture: d'intrants agricoles; d'aliments complémentaires pour le bétail; et de semences vivrières. Cependant, ces premières données sont contredites notamment par celles publiées par les statistiques agricoles. Dès lors, le bilan céréalier¹⁶ va cristalliser le débat et ce dernier va empoisonner le dialogue politique, tout en jetant un doute sur l'indépendance et la crédibilité de l'information.

2.2.1.2 Le PAM contribue à la préparation précoce d'un plan d'urgence en réponse à la situation de crise¹⁷. Ce n'est qu'une fois le plan d'urgence 2004-05 établi par le Dispositif et l'appel du gouvernement pour une aide d'urgence communiqué aux partenaires (par le biais du PAM, para 2.2.2.1) qu'est publié officiellement (le 21 décembre 2004) le rapport spécial de la mission conjointe FAO-PAM d'évaluation de la production et des disponibilités alimentaires. Le rapport reprend les chiffres avancés en octobre (tout en portant le nombre de personnes considérées très

¹⁵ Famine Early Warning System Network.

¹⁶ Pendant cette période, plusieurs bilans céréaliers sont produits. Les chiffres du déficit s'étalent de 20 000 à 280 000 tonnes suivant les sources (MDA-Ministère de l'Agriculture, CILSS, FAO...). Le PAM et la FAO jouent 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 pour cent des besoins) et le déficit fourrager à 4 642 219 tonnes de matière sèche (36 pour cent des besoins).

¹⁷ Le contexte électoral qui a marqué la période post-récolte a conduit le gouvernement à minimiser les risques alimentaires et a compliqué sérieusement le dialogue politique avec les donateurs, au premier rang desquels, le PAM.



vulnérables à 2 400 000). Mis à part une référence à un besoin urgent d'aide alimentaire ciblée, ce sont les mêmes types d'intervention préconisés en octobre qui sont repris dans ce rapport. Aucune estimation précise de l'aide alimentaire nécessaire ou recommandation sur le type de réponse à privilégier, ne sont avancées.

2.2.1.3 Tout comme la mission conjointe et dans la ligne de la plupart des analystes de la sécurité alimentaire à l'époque, le PAM privilégie une lecture de la crise fondée sur les déficits de production localisés (disponibilités)¹⁸. A l'instar de ses partenaires, son analyse du contexte régional se limite essentiellement au Sahel et ne prend donc pas en compte l'économie des pays côtiers, et principalement du Nigeria, déterminante pour la sécurité alimentaire du Niger. Pour toutes ces raisons, il n'est pas en mesure d'identifier une crise dominée par les difficultés d'accès à l'alimentation bien plus que par des problèmes de disponibilités de céréales. Il ne parvient donc pas à interpréter les tendances des prix des céréales et du bétail, ni à entrevoir le risque d'une crise majeure à venir en période de soudure. Le PAM n'est donc pas en mesure d'influencer le Dispositif dans le sens d'une analyse et d'un diagnostic plus rigoureux et plus pertinents.

2.2.1.4 Cette erreur de diagnostic constitue l'un des facteurs qui empêche d'évaluer correctement les risques de détérioration progressive de la situation alimentaire et du développement ultérieur de la crise. Les dispositifs d'alerte précoce (le SAP d'un côté avec les différents systèmes d'information: SIMA, SIMB¹⁹; le FEWS NET, les missions conjointes) pointent des éléments du diagnostic: par exemple, la mauvaise production (surtout celle du mil) au Nigeria²⁰, la dynamique haussière des prix, etc. Mais certaines données contradictoires et une réelle faiblesse dans l'analyse des informations disponibles ne permettent pas de poser le bon diagnostic. Le doute qu'induisent ces données contradictoires (évolution du prix du bétail par exemple, légère période de stagnation des prix des céréales) ne va pas inciter à développer des investigations complémentaires permettant de confirmer ou d'infirmer les risques identifiés et de déchiffrer une situation qui devient assez vite très complexe. De la même façon, le doute ne conduit pas à l'élaboration de plusieurs scénarios d'évolution de la crise.

2.2.1.5 L'identification des zones vulnérables qui se fait habituellement en novembre n'a lieu qu'en janvier 2005²¹. Elle se base essentiellement sur le facteur géographique et elle retient comme principal critère de vulnérabilité, un seuil de déficit céréalier au niveau villageois. La vulnérabilité est jugée relativement élevée dans la zone agro-pastorale, et moins élevée dans la zone agricole²². L'approche retenue ne prend en compte que marginalement les zones pastorales, malgré un déficit fourrager historique.

¹⁸ Voir annexe 6 «Le dispositif d'informations, de concertation et d'aide à la décision».

¹⁹ Système Information sur les Marchés Agricoles, et Marchés du Bétail.

²⁰ Rapportée dès novembre par le bulletin mensuel de FEWS NET sur la sécurité alimentaire.

²¹ Repoussée en raison des élections. Lors de cette réunion, 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.

²² Au total 2 988 villages regroupant 3 293 000 habitants sont déclarés vulnérables.



...compensées partiellement par des analyses fragmentées

2.2.1.6 L'enquête CFSVA (avril-mai 2005) visant à établir une situation de référence²³ est peu utile pour saisir l'évolution de la crise début 2005. Les résultats ne sont officiellement disponibles qu'en juillet, mais les premiers éléments permettent cependant d'appuyer la révision de l'EMOP qui aura lieu plus tard. Les analyses tirées de cette enquête ont aussi contribué à renoncer aux ciblage entre les différents degrés de vulnérabilité des villages dans la mesure où il apparaissait que l'ensemble des villages au sein des zones vulnérables avaient atteint un degré élevé de vulnérabilité qui ne justifiait plus de différence de traitement (en l'absence d'efficacité de la stratégie d'atténuation). De même pour l'enquête sur le marché des céréales, lancée au mois de juillet et publiée au mois d'août, ainsi que l'enquête EFSA, conduite en septembre 2005, dont les tout premiers résultats sont connus fin octobre 2005 (en temps opportun pour la préparation du PRRO²⁴). Il faut noter enfin le peu d'intégration entre les différentes analyses entreprises par le PAM et les données fournies par d'autres sources afin de produire une appréciation complète et régulière sur l'évolution de la situation, ce qui aurait grandement aidé à la prise de certaines décisions.

... et la mise en lumière d'une crise nutritionnelle majeure

2.2.1.7 A l'initiative pertinente prise par le BP dès septembre 2004, une enquête sur la nutrition est conduite en janvier 2005²⁵, conjointement avec Helen Keller International dans les régions de Maradi et de Zinder. Les chiffres, publiés en avril 2005, confirment la gravité de la situation de malnutrition chez les enfants (de 6 mois à 5 ans) dans ces deux régions (des zones paradoxalement peu vulnérables au niveau production alimentaire). Ils révèlent la permanence d'une crise nutritionnelle grave: les prévalences de malnutrition aiguë et les taux de mortalité infanto-juvénile sont systématiquement parmi les plus élevés du monde et supérieurs aux seuils habituellement reconnus²⁶. Pour les régions de Maradi et Zinder, les taux de malnutrition aiguë sont de 13,4 pour cent dans les deux cas (enfants de 6 à 59 mois). Les taux de malnutrition aiguë sévère sont de 2,2 et 2,7 pour cent respectivement dans ces deux régions. La malnutrition aiguë chez les enfants dans la tranche 6-29 mois est respectivement de 18,3 et 24,6 pour cent à Maradi et Zinder. Le déclenchement de la crise alimentaire à partir de début 2005 a brutalement amplifié la crise nutritionnelle chronique.

²³ Le fait que cette enquête, prévue de longue date, se soit tenue sans que ses TDR ne soient reconsidérés compte tenu de la situation particulière que connaît alors le pays, traduit une difficulté d'adaptation à la conjoncture par les unités (ODA) en charge des analyses et appréciations au sein du PAM. Comment expliquer cela alors que le débat est déjà engagé et public, en particulier sur la base de la grave situation nutritionnelle révélée par le PAM lui-même?

²⁴ Protracted Relief and Recovery Operation.

²⁵ C'est à dire avant que MSF ne fasse également connaître, quelques jours plus tard, des taux de malnutrition et de mortalité chez les enfants de moins de 5 ans encore plus alarmants dans les régions de Maradi et de Tahoua.

²⁶ Les experts s'accordent sur le fait que cette situation résulte d'une combinaison de facteurs d'origine alimentaire, économique, socioculturelle (sevrage très précoce, naissances rapprochées), sanitaire (accès à la santé et à l'eau potable), etc. Les prévalences de malnutrition dans des zones peu vulnérables sur le plan alimentaire illustrent le poids de facteurs explicatifs autres que l'alimentation.



2.2.2 Plan d'urgence et formulation de la réponse originale du PAM

De la nécessité d'un plan d'urgence

2.2.2.1 Sur la base du diagnostic, un plan d'urgence²⁷, calqué sur celui adopté lors de la crise alimentaire de 2000-01, est adopté par le Dispositif national. 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 Vente à Prix Modérés (VPM); 10 000 tonnes Banque Céréales (BC); 8 100 tonnes Vivre Contre Travail (VCT)) et 540 millions de FCFA en appui au Dispositif pour financer des activités de travail contre rémunération. Les actions d'atténuation prévues dans le cadre du plan d'urgence apparaissent comme fortement sous-évaluées pour avoir un impact significatif sur la crise alimentaire telle qu'elle se profile déjà à cette époque²⁸.

Une EMOP intégrée dans un plan d'urgence jamais remis en cause

2.2.2.2 Le Dispositif est supposé couvrir environ 50 pour cent (40 000 tonnes) des 78 000 tonnes requises dans le cadre du plan d'urgence. Les ONG sont censées mobiliser 7 pour cent (6 000 tonnes) de ce volume, le PAM prenant en charge 8 pour cent (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. L'EMOP, conçue pour s'insérer dans le plan d'urgence établi par le Dispositif national, est «contaminée» par la faible pertinence de celui-ci. Tout comme le plan, 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) la mauvaise appréciation des capacités d'approvisionnement régionales²⁹; et iv) 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.

2.2.2.3 Bien que l'EMOP mentionne explicitement la possibilité de recourir aux «distributions généralisées et gratuites de vivres si la situation le requiert³⁰», la stratégie retenue s'inscrit dans celle arrêtée dans le cadre du plan d'urgence du dispositif, à savoir essentiellement la vente de céréales à prix modérés, assortie d'actions d'atténuation des crises (banques de céréales, VCT, espèces contre travail). D'une part, le choix initial de cette stratégie n'a pas donné lieu à débat et il n'existe aucune trace de divergences d'appréciation entre le PAM et les autres acteurs du

²⁷ Le plan d'urgence vise à couvrir 35 pour cent des besoins estimés à 223 000 tonnes au moyen d'opérations de vente de céréales à prix modérés pour un total de 67 000 tonnes et d'un programme d'atténuation des crises (PAC) comprenant un millier de Banque de Céréales (BC) et des activités à HIMO – Haute Intensité de Main d'œuvre (75 pour cent en VCT et 25 pour cent en espèces contre travail).

²⁸ Ce d'autant plus que tous les membres du Dispositif savent à cette époque, que la campagne démarre avec des stocks de sécurité physiques et financiers au plus bas. En novembre 2004, le Dispositif ne disposait que 17 000 tonnes de céréales sur les 50 prévues et d'une réserve financière équivalant à 20 000 tonnes au lieu de 60 000 prévues dans l'Accord cadre Etat-Bailleurs. Ceci s'explique en partie par le fait que le Dispositif avait contribué au pré-financement des opérations de lutte contre le criquet pèlerin quelques mois auparavant.

²⁹ Appréciation encouragée par les informations diffusées par le CILSS pendant le dernier trimestre 2004, faisant état de la disponibilité de produits céréaliers dans la région.

³⁰ La lettre d'agrément signée par le PAM et le Gouvernement reprend la même formulation.



dispositif pendant le premier semestre 2005³¹. Il faut cependant noter que la place de l'aide alimentaire dans le traitement des crises reste un sujet important de controverse au Niger. D'autre part, aucun système intégré permettant un suivi et une analyse à intervalles réguliers des résultats de la réponse mise en œuvre n'est établi.

2.3 L'efficacité

L'EMOP non mise en œuvre...

2.3.1 Approuvée le 17 février 2005 pour couvrir la période mi-février à mi-août 2005, l'EMOP ne démarre réellement qu'à la fin juillet. Avant cela, les seules activités entreprises concernent la distribution, à partir de juin 2005, d'aliments aux familles des enfants malnutris admis dans les nouveaux centres CRENI³² ouverts par MSF³³ ainsi qu'à un certain nombre d'éleveurs (en tout 27 000 personnes), et ce grâce à un prêt du programme pays. Pour le reste, aucune activité prévue de VCT, VCF ou BC n'est mise en œuvre. La révision budgétaire N°2, approuvée le 16 juin 2005, qui augmente le nombre de bénéficiaires potentiels de l'EMOP de 65 000 personnes, ne changera pas de manière significative le très faible bilan de l'opération jusqu'à la fin juillet.

...partiellement compensée par l'accélération du Programme Pays

2.3.2 L'intervention du PAM, par le biais d'une accélération du programme pays, est plus efficace. En juillet 2005, ce sont environ 80 pour cent du volume du programme annuel (soit près de 10 500 tonnes) qui sont utilisés pendant les six premiers mois de l'année 2005 pour les activités prévues de VCT, VCF et BC. Le nombre total de bénéficiaires ciblés par le PP est ainsi largement dépassé pour toutes les activités de développement. Cependant, l'accélération du PP, bien que très importante en soit, ne compense que partiellement la faible exécution de l'EMOP originale. Globalement, le PAM n'a donc pas pu tenir ses engagements vis-à-vis du Dispositif pendant la période en amont de la crise.

³¹ Les procès verbaux des réunions des CMC et CRC sont amendés et approuvés formellement par tous les participants. Ils ne font état d'aucune remise en cause de la stratégie adoptée par le dispositif.

³² Centre de Récupération Nutritionnelle Intensif.

³³ Médecin Sans Frontière - Organisation Non Gouvernementale.



2.4 L'efficience

Une mobilisation difficile des donateurs

2.4.1 Malgré les contacts avec les donateurs entrepris à tous les niveaux, l'information fournie aux membres du CCA et à la presse sur la crise au Niger, la première contribution au financement de l'EMOP par un donateur, n'est confirmée que le 9 mai 2005³⁴. Il y a peu de doute que l'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) doutes sans doute 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, ce qui peut expliquer l'attitude d'attentisme de ceux-ci; v) la difficulté de «vendre» une stratégie de prévention de l'aggravation d'une crise larvée (on en était à ce stade pendant les premiers mois de 2005); et enfin vi) l'absence initiale³⁵ d'une large campagne d'information et de sensibilisation pour faire connaître le dossier Niger durant cette période.

Une stratégie d'approvisionnement peu efficiente

2.4.2 L'EMOP initiale prévoit que les achats de vivres s'effectueront dans la région et non localement. Cette disposition 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 2004³⁶. 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.

2.4.3 Dès le début février, une avance de 1,4 millions de dollars est consentie par le Compte d'intervention immédiate (CII) pour permettre 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 que lui fait l'Office fédéral des grains (SGRD³⁷) qui gère les réserves stratégiques du pays, confirmée lors d'une visite effectuée sur place par les services compétents du siège³⁸.

³⁴ Annexe 10 «Aspects particuliers de la mise en œuvre de la réponse du PAM».

³⁵ De janvier à juin 2005 il y a 3 communiqués de presse, (ce qui, selon les services chargés de la communication est beaucoup pour une EMOP initiale de petite taille, sans caractère d'urgence et sur lequel le BR et le le BP n'auraient pas exprimé une demande de couverture médiatique expresse). Par contre il y aura 15 communiqués du 13 juin au 26 août.

³⁶ Annexe 5 précitée.

³⁷ Strategic Grain Reserve Département.

³⁸ Annexe 10 précitée.



2.4.4 Cette source d'approvisionnement s'avère en définitive très décevante dans la mesure où les contrats conclus sont honorés avec beaucoup de retard³⁹ du fait essentiellement de problèmes logistiques. La responsabilité du transport est laissée au contractant nigérian et ce malgré des expériences passées peu concluantes⁴⁰ avec ce fournisseur. En effet, à ce moment là, le PAM n'a pas la capacité de mener de telles opérations de transport au Niger et ne dispose pas de bureau au Nigeria. Enfin, un certain nombre d'experts du transport du BR sont redéployés vers les grandes urgences du Darfour et du tsunami. En conséquence, malgré la disponibilité de ressources financières pour honorer les contrats conclus, la première commande (sur le PP) n'est livrée qu'entre le 7 et le 30 mai (essentiellement distribuée en juin) et la deuxième commande (dans le cadre de l'EMOP) est conclue seulement en avril et n'est honorée qu'entre la mi-juin et le 27 juillet (donc partiellement distribuée en août). Le PAM continue cependant à privilégier cette source jusqu'aux dernières tractations abandonnées fin mai, faute de disponibilités avérées au Nigeria.

2.4.5 Les possibilités d'achats de vivres dans la région deviennent de plus en plus aléatoires au fur et à mesure que l'on progresse dans l'année⁴¹, et même les deux interventions du Directeur exécutif du PAM auprès des plus hautes autorités du Nigeria et du Burkina Faso n'ont que peu d'effet. Il en va de même pour le Dispositif qui rencontre également d'énormes difficultés pour s'approvisionner au Burkina Faso⁴². A tel point que le problème de la disponibilité de vivres devient la principale cause de l'échec de la mise en oeuvre de la stratégie d'atténuation de la crise ainsi que de l'EMOP, laquelle n'est pas en mesure de mobiliser les vivres dans les délais compatibles avec ce qui était initialement prévu.

2.4.6 Il faut attendre le 8 juillet 2005⁴³ pour que le PAM décide de changer de stratégie d'achats en procédant à l'acquisition de 5 097 tonnes de riz importés stockés dans le port de Lomé (stock identifié à la suite de prospections effectuées par le BP bien avant la date d'achat). Les contrats avec le Nigeria ayant été conclus tour à tour par le BP et par le Siège, en consultation avec le BR, il est difficile de savoir qui aurait pu, compte tenu de la situation du marché régional, prendre l'initiative de changer la stratégie d'achat et de se porter plus tôt sur le marché international, résolvant ainsi, plus en amont, l'épineuse question des approvisionnements.

³⁹ 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, livrées du 15 juin au 27 juillet; 522 tonnes le 26 avril livrées dans les délais et enfin tractations portant sur 2 104 tonnes abandonnées le 31 mai faute de disponibilités avérées.

⁴⁰ Si le Nigeria est bien organisé au niveau du stockage et des mouvements en sein du pays, il n'est pas aguerri aux exportations à grande échelle. Des difficultés de cet ordre avaient déjà été observées dans le cadre de contrats d'exportation vers le Tchad en 2004.

⁴¹ Certaines quantités de vivres étaient disponibles pour des opérations en cours dans la région. Il y avait donc possibilité (avec l'accord des BP concernés) d'en emprunter. On n'a recours à cette solution qu'en juillet.

⁴² 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.

⁴³ 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).

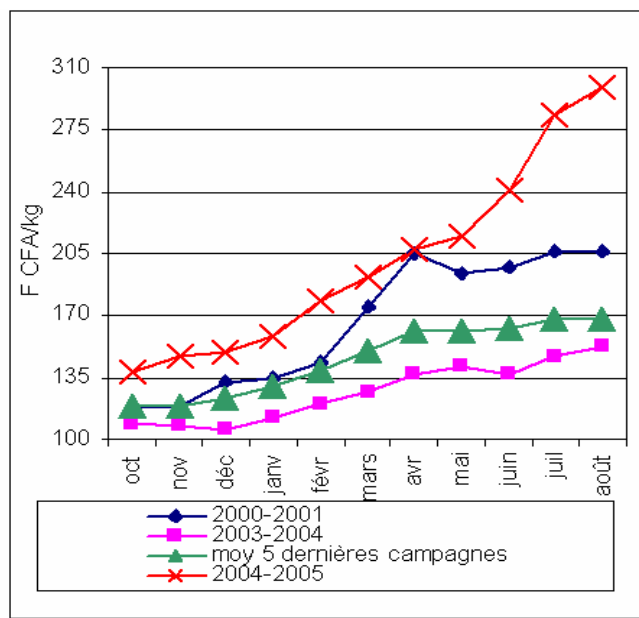


2.5 Vers la distribution généralisée

L'aggravation de la crise,...

2.5.1 Tout au long du premier semestre 2005, celle-ci se manifeste à travers des signaux préoccupants, surtout à partir du mois d'avril où ils deviennent alarmants⁴⁴. Les données du SIMA font état de hausses importantes des prix⁴⁵ des céréales, signal d'autant plus inquiétant à partir d'avril, la courbe des prix continuant 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 pour cent 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^{ème} 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.

Evolution comparée (2000-05) du prix du mil au Niger (source SIMA)



2.5.2 Le 20 avril, les résultats de l'enquête PAM/HKI sont publiés au cours d'une conférence de presse qui suscite beaucoup d'intérêt. Ces résultats sont renforcés par les déclarations de MSF quelques jours plus tard. Ainsi, le 26 avril puis le 3 mai, MSF fait état d'une augmentation

⁴⁴ Annexe 6.

⁴⁵ 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.



considérable des admissions d'enfants souffrant de malnutrition sévère dans son centre de Maradi et rend publics les taux critiques de malnutrition aiguë à Maradi et à Tahoua.

2.5.3 Au printemps 2005, les signaux d'aggravation de la crise deviennent donc de plus en plus évidents, et ce malgré des voix discordantes (en particulier le CILSS par la voix de son Secrétaire Exécutif lors de la réunion régionale des 7-9 juin) qui continuent à minimiser les besoins en aide alimentaire.

...relayée par une très large médiatisation,...

2.5.4 La médiatisation de la crise prend son envol à partir du communiqué de presse de MSF fin avril et connaît son pic aux mois de juillet-août. Cette médiatisation a sans doute contribué à amplifier la crise de deux façons : elle a d'une part poussé à certaines exagérations qui ont rendu plus confuse la compréhension de la nature de la crise, et donc la manière d'y répondre et, d'autre part, elle a généré des polémiques au moment où il était utile que l'ensemble des acteurs (y compris le gouvernement) agissent ensemble. Son effet (positif) sur la mobilisation de ressources a été néanmoins déterminant.

...conduit à une réorientation majeure de la réponse du PAM

2.5.5 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 (RB) 3 qui sera adoptée le 13 juillet 2005. Jusqu'à cette date, les deux seuls changements intervenus dans l'EMOP sont les révisions budgétaires 1 et 2 de portée relativement limitée⁴⁶.

2.5.6 L'avis de l'évaluation est que les conditions étaient réunies depuis plusieurs semaines pour que le changement de stratégie intervienne plus tôt. Il en est de même pour la décision du 20 juillet de mettre en place une 'Equipe spéciale'⁴⁷, chargée de la supervision de la réponse, reconnaissant ainsi la crise nigérienne comme une crise institutionnelle au niveau du PAM. Les raisons généralement invoquées, pour expliquer le fait que ces décisions n'ont pas été prises plus en amont, sont de deux ordres:

- le manque de ressources: s'il est vrai que leur mobilisation a tardé à se concrétiser pendant les trois premiers mois qui ont suivi l'adoption de l'EMOP initiale, il est utile de noter que :
i) l'EMOP est entièrement financée (3 millions de dollars) le 19 mai si l'on tient compte des avances CII et multilatérales qui lui ont été allouées⁴⁸; ii) une fois la RB3 approuvée le 13 juillet avec un budget total porté à 16 millions de dollars, de nouvelles avances du CII sont

⁴⁶ La première, du 12 mai, se traduit par une augmentation du budget de l'opération pour tenir compte de la hausse des prix des céréales (29 pour cent) survenue depuis l'adoption de l'EMOP en février; la seconde, du 7 juin, pour élargir le nombre de bénéficiaires (enfants malnutris et leurs familles) de 65 000.

⁴⁷ Equipe composée de hauts responsables du siège, du bureau régional et du bureau pays. Elle se réunit 2 fois par semaine (audioconférence). En outre un coordinateur responsable de la mise en œuvre sur le terrain est immédiatement dépêché dans le pays.

⁴⁸ Avances: 1,4 millions de dollars CII; 1 567 322 dollars multilatéral (Suède et CE); Contributions: Luxembourg 323 445 dollars et privé 11 321 dollars.



décidées pour permettre l'acquisition et l'acheminement de vivres, en attendant que de nouvelles contributions soient mobilisées. Le même moyen aurait sans doute pu être utilisé plutôt.

- l'opposition du gouvernement: quelle est la marge de manœuvre d'une Agence des Nations Unies en cas de divergence de vue avec un gouvernement quant à l'émergence d'une crise humanitaire et quant à l'utilité de recourir à un outil d'aide tel que la distribution généralisée? De l'avis de l'évaluation, seuls le dialogue politique et la pression coordonnée des partenaires peuvent être à même de débloquent de telles situations, pour autant que ce dialogue soit entamé à un stade très précoce, qu'il soit conduit à un haut niveau et qu'il s'appuie sur une analyse et des arguments solides et convaincants. Il est évident que ce dialogue serait grandement facilité par l'existence préalable d'un «Plan de contingence» national (qui n'existe pas encore au Niger) définissant les outils à mobiliser en fonction de la nature et de l'ampleur des crises et approuvé par les partenaires.

2.5.7 Dans le cas présent: i) il n'y a pas eu débat au moment où la stratégie initiale de réponse a été adoptée; il n'y en a pas eu aussitôt que les signaux d'aggravation de la crise signifiant l'échec de la stratégie initiale ont commencé à s'accumuler⁴⁹. Tout en reconnaissant la difficulté du contexte de l'époque, marqué par la réticence du gouvernement et d'un certain nombre de partenaires à admettre le besoin de recourir à l'aide alimentaire d'urgence, les signaux de basculement de la crise étaient tels, à partir d'avril-mai, qu'ils pouvaient amplement justifier une initiative de dialogue au plus haut niveau à la fois avec le gouvernement et avec les partenaires. Un tel dialogue aurait sans doute permis sinon de convaincre, au moins de préparer les interlocuteurs au changement de stratégie que le PAM va décider plus tard; ii) aucun argumentaire solide, fondé sur un suivi rapproché, une analyse rigoureuse et une interprétation juste des signes que la crise modérée initiale était en train de se transformer en une urgence humanitaire grave, n'a été bâti pour justement préparer le plaidoyer et alimenter le débat. Une dernière remarque enfin: lorsque le PAM a finalement décidé de changer de stratégie à la mi-juillet, le gouvernement et les autres partenaires ont donné immédiatement leur accord⁵⁰. Plusieurs décisions prises par le gouvernement ou le dispositif en mai et juin attestent d'ailleurs d'une évolution assez claire de la position officielle sur la crise⁵¹.

2.5.8 Alors que l'EMOP constitue par définition la reconnaissance d'une «situation d'urgence qui comporte une preuve évidente qu'un événement risque de mettre en péril la vie ou les conditions de vie des personnes...»⁵², l'absence de mécanisme de surveillance au niveau du BR ou du siège ne permet pas de suivre de façon rapprochée l'évolution de la crise et, en cas de

⁴⁹ Aucune trace documentée qu'un tel débat ait formellement eu lieu (jusqu'à juillet) n'a pu être relevée par la mission. Les minutes des réunions CRC/CMC étaient approuvées par les participants. La mission conjointe FEWS NET/SAP/PAM (conduite du 7 au 15 juin) recommande notamment «...la poursuite, le renforcement et le suivi rapproché des ventes de céréales à prix modérés...».

⁵⁰ Compte rendu de la réunion de la CCA du 14 juillet 2005.

⁵¹ La décision de la CMC d'octroyer des crédits de campagne remboursables à la récolte (300 kg par ménage; décision qui ne sera jamais appliquée), l'appel «angoissé» du premier Ministre à la solidarité internationale, etc. Le BP note son insistance (à l'époque) à faire admettre les distributions généralisées au lieu et place des crédits de campagne proposées par le gouvernement.

⁵² Définition tirée de la directive politique approuvée par le CA du PAM en février 2006 dans le cadre de la définition de l'urgence.



besoin, de réorienter la réponse et de renforcer les appuis fournis aux responsables du BP, surtout en matière de dialogue politique avec le gouvernement et avec les partenaires.

2.5.9 Cette lacune n'est pas compensée par un système de supervision qui devrait être d'autant plus renforcé que de très larges responsabilités⁵³ ont été transférées au BP dans le cadre de la décentralisation. Or les capacités⁵⁴ du BP ne lui permettent pas de mettre en œuvre l'ensemble des tâches qui lui incombent dans ce contexte. Certes les services situés au niveau du BR et du siège sont en dialogue fréquent avec le BP à qui ils sont chargés d'apporter leur appui à la demande. Cependant, ce soutien ne peut être que fragmentaire et cloisonné dans la mesure où chacun des services sollicités intervient (à juste titre) exclusivement dans le domaine qui est le sien. Ces appuis ne peuvent donc se substituer, ni à une supervision globale et régulière ni jouer, éventuellement, un rôle de conseil stratégique auprès des responsables du BP en cas de crise.

En conclusion de la période amont

La réponse du PAM, qui s'insère dans la stratégie d'intervention du Dispositif n'a pu contribuer, ni à atténuer les effets de la crise, ni à en freiner l'aggravation, en raison:

- du contexte électoral qui a marqué la période post-récolte et a sans doute incité l'administration à minimiser les risques alimentaires et a compliqué sérieusement le dialogue politique avec les donateurs, au premier rang desquels, le PAM.
- d'une approche intégrée dans le cadre du dispositif institutionnel conçu conjointement par l'État et les donateurs, et dans lequel le PAM exerce un rôle actif, en qualité de chef de file des donateurs aux côtés de la France et de l'UE qui y jouent également un rôle important en raison des ressources qu'elles y injectent.
- d'une erreur d'appréciation au départ (commise par tous les partenaires) sur la nature de la crise et par conséquent son ampleur potentielle. S'agissant d'une crise diffuse, elle met en évidence l'inadaptation des indicateurs habituels pour poser un diagnostic pertinent et la faiblesse des capacités et des instruments d'analyse et d'interprétation des indicateurs d'évolution de la crise;
- d'une EMOP mal calibrée au sein d'un plan d'urgence du Dispositif lui même inadapté;
- de la difficulté de mobiliser les ressources et de la lenteur de réaction des bailleurs de fonds aux sollicitations du gouvernement et du système des Nations Unies;
- de l'absence d'outils de suivi et d'analyse régulier de l'évolution de la situation, ce qui n'a pas permis au PAM d'interpréter à temps les signaux d'aggravation de la crise et donc de provoquer un dialogue précoce et argumenté avec le gouvernement et les partenaires sur les limites de la stratégie mise en œuvre;

⁵³ Directive OD 10/11/2000 incluant en annexe une description des fonctions du Directeur d'un BP qui incluent, entre autres, l'identification aux opportunités de 'relief' et développement en passant par la coordination avec la partenaires, la gestion des activités, la gestion du bureau, le lobbying, la mobilisation des ressources, les relations avec les médias et le suivi de la situation de sécurité alimentaire.

⁵⁴ Voir plus loin para 4.1.1 et 4.1.2 et annexe 10 précitée.



- du fait que l'absence d'un mécanisme de surveillance de l'EMOP aux niveaux BR et siège et le transfert de larges responsabilités au BP, sans supervision renforcée n'ont pas aidé à réagir à temps...

La crise a pu se développer sans entrave jusqu'au mois de juillet 2005, devenant dès lors une crise humanitaire relevant des situations d'urgence.



3. L'aval: 13 juillet–31 décembre 2005

3.1 La pertinence

3.1.1 L'aggravation de la crise (et sans doute aussi la pression des médias) conduit le PAM à réviser l'EMOP le 13 juillet 2005. L'objectif général de cette révision est double: i) poursuivre l'objectif de l'EMOP originale, 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 par le Dispositif, de la part qui lui revient, 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 personnes⁵⁵. 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 vivres⁵⁶.

3.1.2 Jusqu'en novembre 2005, l'EMOP fera l'objet de 9 révisions budgétaires dont la dernière, approuvée en novembre 2005, prolonge la durée de l'EMOP jusqu'à fin mars 2006.

⁵⁵ La révision (RB7) budgétaire approuvée le 3 août, porte le budget à 57 627 342 dollars pour un volume total de 72 931 tonnes (67 009 tonnes en rations alimentaires et 5 922 tonnes en aliments complémentaires).

⁵⁶ Selon les responsables du Dispositif, le manque de moyens mentionné par le Premier Ministre ne se référait pas au transport du port de débarquement au Niger mais uniquement aux moyens de distribution des vivres à l'intérieur du pays. En tout état de cause une solution est finalement trouvée à la question à travers l'utilisation des ressources mobilisées dans le cadre du Fonds National de Solidarité contre la crise.



Budget de l'EMOP et révisions budgétaires

Action	Dates	Tonnage	Coût (\$)	Bénéficiaires	Objet/motif
EMOP	17.02.05	6.562	2.974.420	400.000	Requête du Gouvernement Novembre 04
RB 1	11.05.05		3.566.978		Augmentation des coûts d'approvisionnement
RB 2	10.06.05	7.727	4.213.060	465.240	Augmentation du tonnage et des bénéficiaires en raison d'une détérioration de la situation
RB 3	13.07.05	23.287	16.000.072	1.113.913	Détérioration de la situation et prolongation de l'intervention jusqu'au 31.12.05
RB 4	25.07.05	23.838			Augmentation du tonnage venant des USA
RB 5	27.07.05	25.483			Augmentation du tonnage
RB 6	29.07.05	34.823			Augmentation du tonnage
RB 7	02.08.05	72.931	57.627.342	2.500.000	Aggravation de la situation Changement de stratégie d'intervention
RB 8	06.09.05		57.622.449		Ajustement technique :Substitution de produits
RB 9	11.05		59.252.221		Prolongation jusqu'au 31.03.06 Substitutions entre les produits et augmentation des coûts au niveau de l'approvisionnement

Source: WFP Niger Review November 2005 and BR documents

Une réorientation tardive mais pertinente

3.1.3 Deux questions de pertinence se posent à ce niveau:

- la situation au Niger justifiait-elle alors le recours à l'objectif stratégique 1 «sauver des vies», présenté dans les révisions RB3 et RB7 comme le principal but de la nouvelle stratégie du PAM? Si la réponse est affirmative pour les milliers d'enfants malnutris admis dans les centres de récupération thérapeutique, elle est moins évidente pour la grande majorité des populations adultes. Certes, l'aggravation de la crise alimentaire pendant la période de soudure avait poussé une bonne partie d'entre elles à des stratégies de survie extrêmes mais les enquêtes et les observations des différentes évaluations n'ont pas conclu à l'existence, à l'époque, d'un risque sérieux de mort dans les régions affectées; c'est sans doute pour cette raison que l'objectif stratégique 2 («préserver les mécanismes de survie des populations touchées et accroître leur résistance aux chocs») a été reconduit à juste titre, dans les deux révisions;
- En juillet 2005, y a-t-il une alternative à la distribution généralisée? Dans un contexte d'amplification et d'aggravation de la crise, il est désormais trop tard pour développer des activités de VCT ou de VCF à grande échelle. Celles-ci requièrent une planification suffisante, des partenaires de mise en œuvre sur le terrain et, surtout, elles seraient concurrentes des travaux d'hivernage. Il faut ajouter à cela le fait que le recours à un outil d'urgence est également le meilleur moyen d'intensifier et d'accélérer la mobilisation des ressources nécessaires à une intervention d'envergure. En conséquence, au moment où il est adopté, l'instrument de «dernier recours» (au sens de la charte de l'aide alimentaire dans les pays du Sahel) est, de l'avis de l'évaluation, justifié. Par ailleurs, considérant les spécificités de la crise, l'attention particulière accordée au problème de malnutrition est également tout à fait pertinente.



3.2 L'efficacité

Intervention efficace...

3.2.1 La DG se déroule en 2 phases, intégrées dans un Plan de Distribution (PD) arrêté d'un commun accord avec le Dispositif⁵⁷. 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 PD coordonné par le Dispositif). A l'instar de certains partenaires, on peut se demander si une partie des quantités ainsi distribuées n'aurait pas pu être épargnée pour être 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.

⁵⁷ 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^{ème} 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. Annexe 9 «Mise en œuvre du PP et de l'EMOP».



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

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

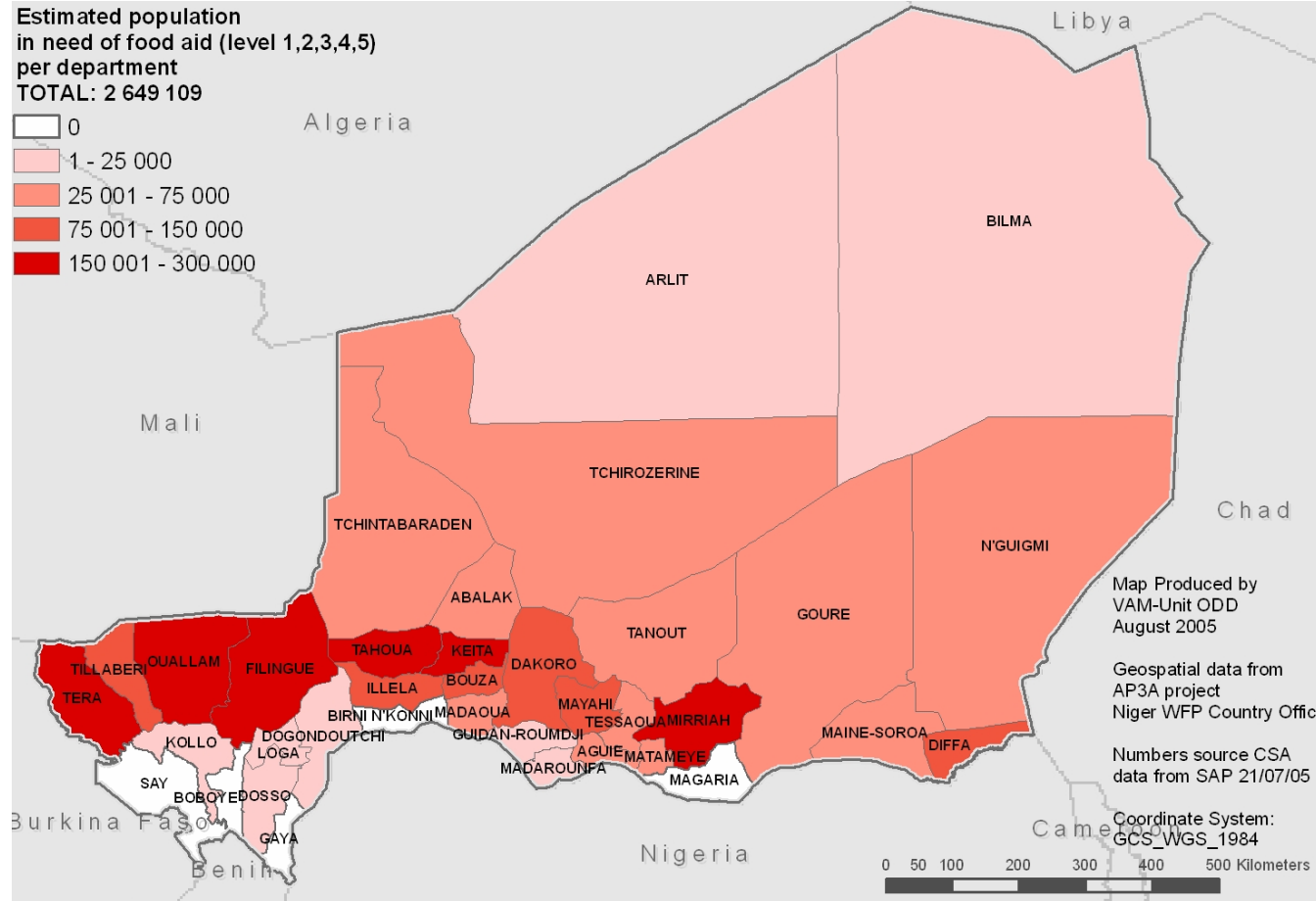
Activité	Grand Total (en tonnes)	Mois						
		Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
ALIMENT COMPL FEM ENCEINT	184,91				24,2	32,036	123,932	4,746
ALIMENT COMPL CIBLEE	1921,82			267,32	1169,123	350,506	86,868	48
BLANKET SUP FEEDING	42,00				42			
DISTRIB GEN PHASE 1	30109,28		232,31	13936,548	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



Estimation des populations ayant besoins d'aide alimentaire (SAP-PAM juillet 2005)



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations



3.2.2 Outre les distributions généralisées, l'EMOP met également en œuvre des activités nutritionnelles. De plus, après avoir remboursé au PP les quantités de vivres que celui-ci lui avait avancées (permettant ainsi la reprise de l'appui aux cantines scolaires), elle relance les activités de VCT, et ce jusqu'au mois de décembre 2005. Avec la prolongation de la date de clôture de l'EMOP, ces activités vont se poursuivre dans le cadre de celle-ci jusqu'en mars 2006. Il est utile de noter également que la RB9 permet de réorienter l'EMOP de la DG vers des activités d'appui nutritionnel et de soutien aux banques de céréales.

... qui a ciblé les populations classées vulnérables par le SAP

3.2.3 Les DG ont bénéficié principalement aux populations vivant dans les zones classifiées par le SAP sur la base de critères allant de «montrant des signes d'alerte» à «très vulnérable»⁵⁸. Par ailleurs, les enfants malnutris et les femmes enceintes et allaitantes ont reçu des rations supplémentaires et une ration de famille de taille réduite. Il convient cependant de noter que les pasteurs ont été les grands oubliés du PD⁵⁹ du fait de la méthode de ciblage adoptée par le SAP (ciblage par zones géographiques, donc ignorant les populations qualifiées de «flottantes»). Reconnaissant cette erreur, le CRC a finalement autorisé une opération spéciale de distribution en faveur des éleveurs au-delà de la date de clôture des DG dans les zones agro-pastorales. Après avoir, déjà au mois de juillet, apporté son aide aux éleveurs de la région de Dakoro (non insérés dans le PD), le PAM a procédé, au cours du mois d'octobre, à la distribution de quelques centaines de tonnes aux populations pastorales situées hors zone agro-pastorale.

Principaux effets de la mise en œuvre de l'EMOP révisée

3.2.4 Comparativement aux autres aides auxquelles les populations vulnérables avaient pu avoir accès pendant l'année, les DG ont été les seules à avoir porté sur un volume et une variété significative de vivres. Selon les observations de terrain⁶⁰, ces distributions ainsi que la qualité des vivres reçus (principalement du riz), ont été particulièrement appréciées par les populations vulnérables, et ce pour les raisons suivantes:

- beaucoup d'entre elles n'avaient bénéficié jusque là d'aucune aide d'envergure pour leur permettre d'affronter la période difficile de soudure. Ceux qui avaient eu la possibilité d'avoir accès aux ventes de céréales à prix modérés les ont

⁵⁸ Le PAM s'est accordé avec le dispositif pour déterminer les zones dans lesquelles il interviendrait afin de limiter les risques de doubles distributions au sein des mêmes zones. Celles-ci n'ont d'ailleurs pas pu être totalement évitées étant donné l'arrivée massive d'ONG internationales au plus fort de la crise.

⁵⁹ Annexe 4 «Caractérisation de la crise pastorale».

⁶⁰ Les conclusions qui suivent reflètent les observations de la présente évaluation recoupées avec celles relevées par les évaluations précédentes. Elles reflètent également la teneur des discussions avec un grand nombre d'acteurs aussi bien dans la capitale que dans les régions et dans les villages. Elles ne prétendent cependant pas à la représentativité statistique d'une enquête scientifique (para 1.2.3).



appréciées mais celles-ci portaient sur des quantités tellement réduites et irrégulières qu'elles ne pouvaient être efficaces;

- les DG venaient à un moment où beaucoup avaient atteint la limite de rupture et où tous les recours avaient été épuisés, y compris la solidarité communautaire traditionnelle, dans la mesure où la crise «traversait tout» (expression imagée pour dire que celle-ci avait touché tout le monde);
- les DG ont également permis à beaucoup de ménages d'éviter de consommer les céréales immatures, de vendre leur récolte sur pied ou d'avoir à migrer à l'approche des gros travaux de récolte. En cela, elle a vraisemblablement contribué au bilan positif de la récolte 2005;
- plus important sans doute, dans un certain nombre de cas, les DG ont évité que des familles soient acculées à gager ou à vendre leurs outils de production, en particulier la terre.

3.2.5 Il faut noter toutefois que lors des enquêtes, beaucoup de ménages interrogés ont estimé que les DG sont arrivées beaucoup trop tard et que la situation dans laquelle ils étaient depuis des mois a poussé leurs enfants (donc leur force de travail) à migrer, les mettant ainsi dans l'impossibilité de cultiver leurs champs. D'autres ont dénoncé le fait que certains villages très vulnérables n'avaient pas reçu de vivres, en raison du mode de ciblage prioritairement fondé sur le déficit céréalier au niveau du village. Il en a été de même pour certaines familles dans les villages ciblés, et ce à cause du mode de recensement choisi. D'autres encore se sont plaints du fait que les rations étaient parfois réduites au moment de la distribution⁶¹.

3.2.6 Entre les mois de juillet et décembre 2005, le nombre de centres nutritionnels a crû de 144 à 861. Pendant la même période, le nombre d'enfants sévèrement malnutris admis dans les CRENI et CRENA est passé de 15 800 à 69 300 et celui des enfants modérément malnutris admis dans les CRENAM⁶² est passé de 38 000 à 179 840. Soit, au total, 249 140 auxquels il faut ajouter 75 648 enfants pris en charge par des opérations de couverture en vue d'étendre le filet de sécurité aux enfants à risque de malnutrition. L'UNICEF fournissait les aliments thérapeutiques ainsi que les produits pour traitement médical tandis que le PAM fournissait une ration de protection et une ration familiale ayant pour objet de s'assurer que les aliments spéciaux soient réservés aux enfants malnutris.⁶³ Une estimation⁶⁴ des indicateurs de performance, calculée sur la base d'un échantillon réduit, montre un taux de guérison

⁶¹ Il y a eu en effet des cas où le nombre de ménages dans un village s'avérant plus important que ce qui était rapporté sur les listes SAP, l'ONG opératrice prenait la décision de servir tous les villageois en réduisant les parts, plutôt que d'avoir à retourner une seconde fois, compte tenu des distances à parcourir.

⁶² CRENI: centre de récupération nutritionnel intensif pour la malnutrition aigue sévère compliquée) CRENA (centre de récupération nutritionnelle ambulatoire pour la malnutrition aigue sévère non compliquée) et CRENAM (centre de récupération nutritionnelle ambulatoire pour la malnutrition aigue modérée).

⁶³ Au moins 24 ONG internationales ont également apporté leur appui soit en établissant elles-mêmes des centres, soit en fournissant de l'équipement, des médicaments ou du personnel.

⁶⁴ Etablie par la mission d'évaluation en temps réel de l'UNICEF.



de plus de 92,36 pour cent, un taux de mortalité de 2,93 pour cent et d'abandon de 4,71 pour cent. Selon les spécialistes en la matière, ces résultats démontrent la bonne qualité du programme mis en œuvre par le PAM et ses partenaires.

3.3 L'efficience

Mobilisation rapide des ressources

3.3.1 Très rapidement après la RB3 et le changement de stratégie, le PAM décide d'utiliser massivement le CII pour procéder aux achats nécessaires, à l'acheminement et à la distribution des produits vivriers aux ménages des zones ciblées.

Rôle clef du CII pendant la crise

3.3.2 Les avances consenties sur ce compte tout au long de l'évolution de la crise ont permis au PAM: i) à l'époque où aucune contribution n'avait été encore annoncée, de procéder à des achats de céréales avant que les disponibilités régionales ne se tarissent complètement; et ii) en juillet, de saisir immédiatement l'opportunité qui s'offrait, avec la présence de bateaux flottants au large des côtes ouest africaines, pour acquérir, transporter et distribuer les vivres dans l'étroite fenêtre de distribution encore disponible en août et septembre 2005.

Allocations à partir du CII dans le cadre de l'EMOP Niger

Montants en dollars	Date
1 400 000	04.02.05
6 857 000	20.07.05
500 000	25.07.05
10 000 000	01.08.05
2 000 000	05.08.05
20 757 000	Total

3.3.3 Sous l'effet conjugué de la dramatisation de la crise à travers la décision du PAM de passer à l'aide d'urgence (et de l'intensification de la campagne de communication qui s'en est suivie de sa part) de la médiatisation de plus en plus forte de la situation (en particulier l'émission de la BBC du 19 juillet)⁶⁵, les contributions affluent: plus de 20 millions de dollars entre la mi-juillet et début août.

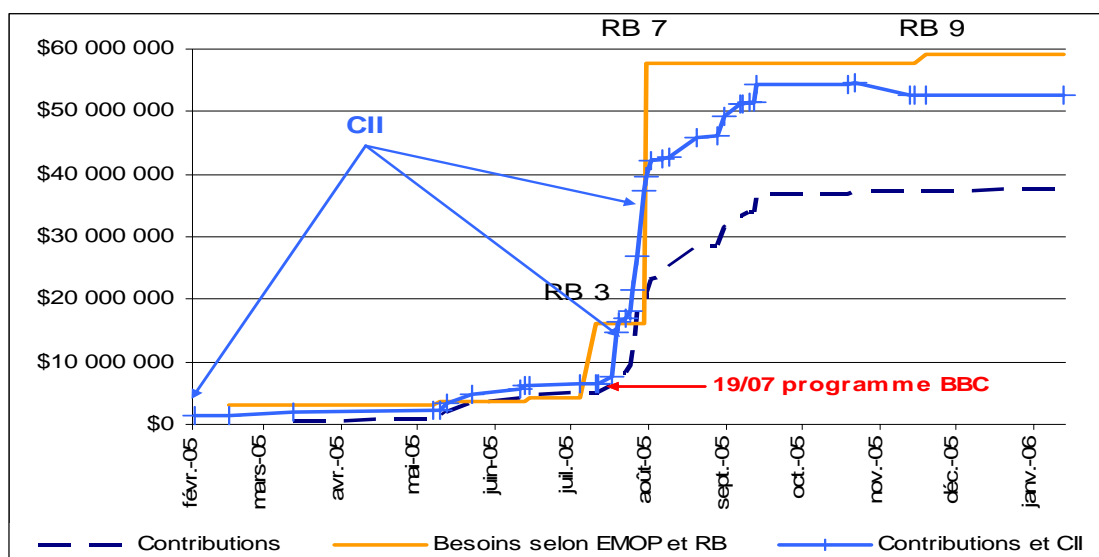
3.3.4 Au total, les contributions mobilisées s'élèvent à un peu plus de 37,5 millions de dollars pour un budget total prévu de 59 252 221 dollars (RB 9). Il convient cependant de noter que, malgré l'afflux des contributions pendant les mois de juillet, août et septembre, l'opération d'urgence n'a été financée qu'à 63 pour cent et que sur

⁶⁵ Cette émission de la BBC vient à la suite d'une note médiatique du PAM, incluant un reportage sur la situation au Niger.



les 20,7 millions de dollars avancés par le CII, il reste encore un solde non remboursé de 12 millions de dollars.

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



Source: PAM – FDD – 2006

Budget, contributions et dépenses pour l'opération d'urgence menée au Niger en 2005

	Montants en dollars
Budget total	59 252 211
Total des contributions	49 532 438
Contributions (hors CII)	37 514 265
Solde avances CII	12 008 173
Dépenses	39 617 074

Source: Rapport normalisé sur l'opération d'urgence au Niger en 2005 et WINGS

Approvisionnement rondement menés

3.3.5 Après les difficultés d'approvisionnement régional auxquelles s'est heurté le PAM pendant les six premiers mois de l'année, la décision est prise, avant même que le changement de stratégie ne soit décidé, de s'adresser au marché international. Dès lors, le PAM procède très vite à des achats de quantités très importantes. 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



déroutés 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 vite⁶⁶. Le BP, dont les capacités sont encore très réduites à l'époque, joue un rôle essentiel dans cette opération, à la fois dans l'identification des stocks et dans le processus d'achat.

3.3.6 Les opérations d'acheminement et de distribution se déroulent dans un contexte particulièrement difficile: en plein hivernage, dans un pays enclavé, éloigné des ports maritimes, aux infrastructures limitées. Les vivres sont d'abord entreposés dans des centres de livraisons disséminés sur l'ensemble des régions avant d'être acheminés vers des centres de distribution ou vers les villages par les ONG partenaires (seize, toutes internationales sauf deux⁶⁷).

Une mobilisation humaine massive...

3.3.7 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 œuvre 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 œuvre 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. Ils vont aider le personnel du BP à réaliser un travail remarquable dans un contexte difficile.

3.3.8 Il faut relever cependant que cet afflux soudain crée un certain nombre de problèmes: i) les capacités d'absorption du BP (du point de vue logistique, administratif et humain) sont tout de suite dépassées; ii) les partenaires du PAM (l'administration comme les autres institutions) n'ont plus à faire uniquement avec leurs interlocuteurs habituels; et iii) 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 quelque peu marginalisé. Après un flottement sur une courte période, le dialogue peut reprendre à travers les réunions hebdomadaires du Comité de suivi élargi⁶⁸ mis en place par le Dispositif (à l'instigation du PAM) pour superviser l'opération.

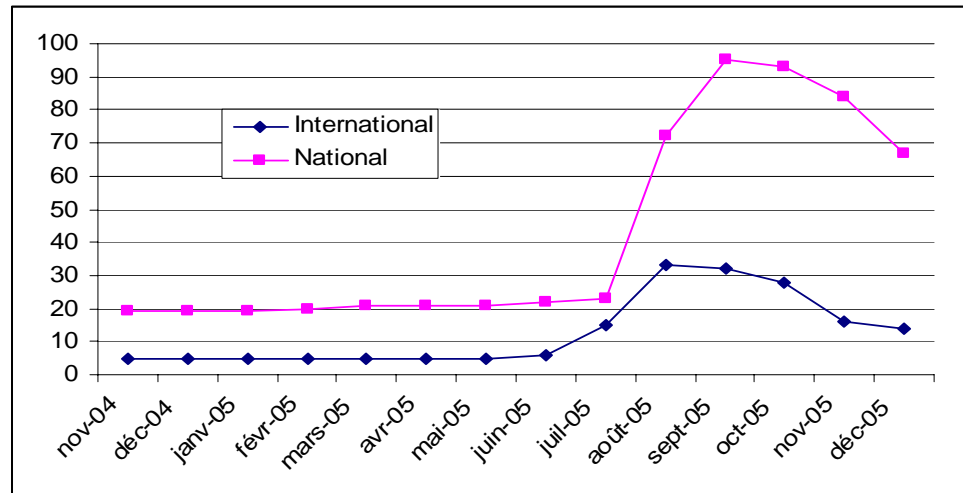
⁶⁶ Dans l'urgence, certains produits (en particulier les CBS, des biscuits thérapeutiques ou du matériel sensible) sont acheminés par voie aérienne.

⁶⁷ Le recours quasi exclusif à des opérateurs internationaux expérimentés a sans doute contribué au succès de l'opération. Il n'en a pas moins créé une polémique entre le PAM et certaines ONG locales qui se sont senties injustement exclues.

⁶⁸ En particulier aux ONG.



Evolution des ressources humaines du PAM au Niger en 2005



Source: PAM Niger 2006

Coûts et limites d'une mise en œuvre rapide

3.3.9 Le retard mis à prendre la décision de changer de stratégie a eu cependant pour effet de contraindre le PAM à monter une opération de grande envergure dans un délai extrêmement court. Ceci ne peut pas ne pas comporter un surcoût que l'évaluation n'a pas les moyens de calculer⁶⁹. Il est également évident qu'en plus de l'élément coût, une anticipation de quelques semaines aurait permis, au moins en partie, un renforcement des capacités en amont, une meilleure organisation du point de vue du ciblage, la participation des bénéficiaires à l'opération ainsi que la formation des opérateurs en vue d'harmoniser les approches. Il faut cependant noter qu'après un certain flottement, les autorités régionales et locales ont été associées à la conduite de l'opération⁷⁰.

⁶⁹ Cet aspect pourrait faire l'objet de l'audit financier à venir.

⁷⁰ A l'image du Comité de Suivi Elargi regroupant tous les partenaires (y compris pour la première fois les ONG opératrices) qui a été mis en place par le Dispositif pour superviser l'opération, des Comités de Suivi régionaux et locaux ont été institués sous l'égide des autorités décentralisées. Ce système semble avoir été extrêmement utile pour aplanir les différents et trouver des solutions adaptées aux contextes locaux.



En conclusion de la période aval

Dans l'ensemble et malgré quelques dérapages signalés ici ou là (villages oubliés ou doublement couverts; difficultés de ciblage), tous les observateurs s'accordent à dire que la DG (y compris celle effectuée par le Dispositif) a constitué une opération réussie. La couverture médiatique a contribué à une mobilisation rapide des ressources. Les approvisionnements ont été rondement menés et les distributions organisées dans des délais très courts dans l'ensemble des zones vulnérables avec des effets positifs sur les conditions de vie des agropasteurs et sur les enfants malnutris et leurs familles, mais moins évidents pour les pasteurs. Autres bémols: le surcoût et le manque de participation des populations dans l'organisation de la DG, le tout engendré par la nécessité d'intervenir dans l'urgence. Il est à noter que le succès de cette opération est d'autant plus remarquable qu'il s'agit de la première opération humanitaire d'urgence au Niger, conduite sous l'autorité d'un gouvernement civil.



4. Questions transversales

4.1 Décentralisation, capacités et supervision

4.1.1 L'expérience du Niger montre que les ressources⁷¹ dont dispose le BP sont bien loin de lui permettre de faire face au très large éventail de responsabilités qui lui sont déléguées dans le cadre de la décentralisation. Celles-ci couvrent à la fois les activités d'alerte précoce et le diagnostic en liaison avec le Dispositif, la formulation, l'exécution et le suivi/évaluation du PP et (dans ce cas) le programme d'urgence, les achats, la maintenance et la gestion des stocks, la mobilisation de ressources, l'information, le dialogue avec le gouvernement et les partenaires, sans compter les sollicitations ponctuelles fréquentes de la part du BR ou du Siège sur les sujets les plus divers. Les capacités disponibles se révèlent être très en deçà des besoins, même dans le cas d'un petit pays comme le Niger, où les risques de crises sont récurrents et les moyens du gouvernement et des partenaires publics et privés extrêmement limités, même en période de croisière. L'approbation de l'EMOP n'a pas amélioré significativement la situation⁷².

4.1.2 La logique de la décentralisation se fonde sur la présomption que le BP peut, en cas de besoin, faire appel à l'appui des services du BR ou du Siège. Certes, ceux-ci sont en relation régulière avec le BP mais ils sont dans l'obligation de répondre à de multiples sollicitations. D'autre part, le soutien des différents services ne peut être que fragmentaire et compartimenté étant donné que chacun d'entre eux intervient dans le cadre strict de ses prérogatives. Il peut de plus comporter un risque de chevauchement de responsabilité lorsque celle-ci est partagée entre plusieurs niveaux, comme cela semble être le cas pour les approvisionnements, la mobilisation des ressources ou la communication. En conséquence, dans le cas présent, le BP ne bénéficie à aucun moment d'un appui technique intégré et à intervalles réguliers et ce, jusqu'à la mise en place de 'l'Equipe spéciale' en juillet 2005.

4.1.3 La nécessité d'une supervision rapprochée dans un contexte de décentralisation est encore plus impérieuse en cas de crise. Comme on l'a vu précédemment, l'absence d'un mécanisme de surveillance (ou de veille) d'une situation à risque, reconnue comme telle à travers l'adoption d'une EMOP, peut constituer un facteur important dans le manque d'anticipation de l'aggravation de la situation.

4.1.4 La définition de critères clairs et transparents pour reconnaître à une situation donnée le caractère de crise institutionnelle⁷³ seraient utiles non seulement pour la gestion des crises au sein de l'institution mais également pour éclaircir le débat technique et politique avec le gouvernement et les partenaires.

⁷¹ Jusqu'en juillet 2005, le BP dispose de trois professionnels (un P5, un P3 et un P2 qui quitte le BP fin juin) plus un certain nombre de personnel d'appui. Le personnel doit parfois assumer des fonctions pour lesquelles il n'a pas été formé. Ainsi le directeur du BP doit gérer les achats (dans le contexte difficile que l'on sait) alors qu'il n'a bénéficié d'aucune formation en la matière.

⁷² Un agent local a été recruté pour 6 mois pour suivre la mise en œuvre de l'ensemble du programme EMOP).

⁷³ Une récente directive du PAM définit la notion de «Crise Institutionnelle» mais elle ne précise pas les critères devant être remplis pour faire passer la gestion d'une crise donnée d'un niveau local ou local/régional à une crise institutionnelle. Il est donc peu probable qu'elle suffise à résoudre une problématique similaire à celle survenue dans le cas du Niger.

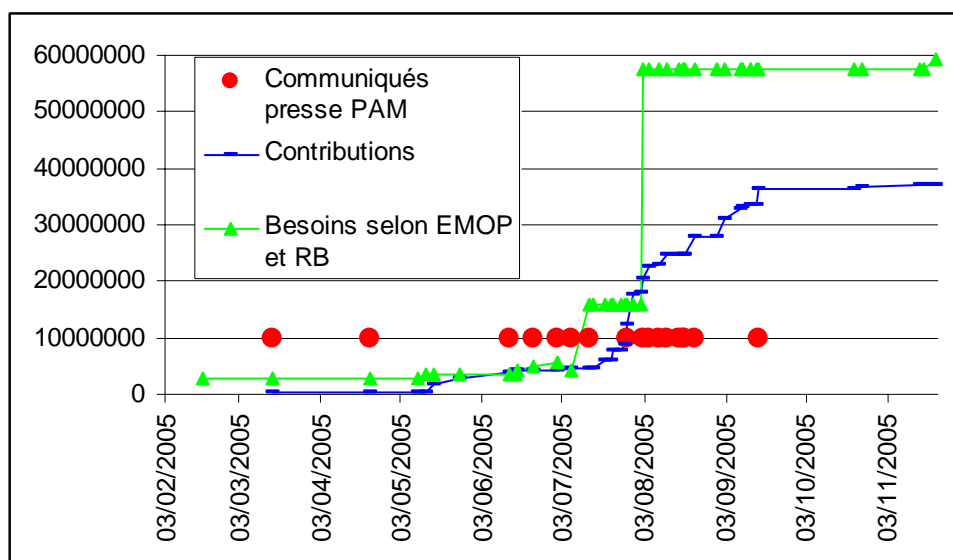


4.2 Communication, médias et mobilisation des ressources

4.2.1 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 déroule⁷⁴; 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».

4.2.2 L'analyse du graphe ci-dessous montre le lien extrêmement étroit entre communication, médiatisation et mobilisation de ressources. On remarque la différence entre périodes amont et aval : i) en amont, une certaine timidité de la communication du PAM et des médias jusqu'à juin 2005 (due selon les services intéressés à la fois à la petite taille de l'EMOP et à l'orientation développement plus qu'urgence donnée à celui-ci) et faiblesse des ressources mobilisées; ii) en aval, avec la reconnaissance du caractère d'urgence humanitaire à la crise, intensification et initiatives⁷⁵ de la communication du PAM qui accompagnent et renforcent la médiatisation. Ce qui entraîne du même coup l'afflux de contributions financières que l'on sait.

Besoins, mobilisation des ressources et communications PAM



Source: PAM – FDD – 2006

⁷⁴ Eviter par exemple, des communiqués de presse du type de celui diffusé le 23 novembre 2005 appelant à la mobilisation de ressources complémentaires au moment même où une consultation, impliquant tous les partenaires se tenait au Niger pour discuter des besoins d'aide alimentaire.

⁷⁵ 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.



4.2.3 Cette analyse confirme, d'une part, combien il est difficile de susciter l'intérêt des donateurs pour des opérations de prévention et, d'autre part, l'importance pour le PAM de développer une stratégie de communication/mobilisation de ressources qui «colle» de plus près aux situations de «crises larvées permanentes» (auxquelles sont exposés la majorité des pays du Sahel) et aux stratégies de prévention des risques de transformation de ces crises silencieuses en urgences humanitaires. Le cas de la crise nigérienne, modérée au départ, dont la lente dérive vers l'urgence aurait sans doute pu être atténuée par un investissement préventif plus rapide et plus consistant, constitue un exemple à méditer par l'ensemble des acteurs (y compris les donateurs), si l'on veut éviter d'avoir recours à des aides humanitaires d'urgence dont les coûts financiers et en vies humaines sont toujours exorbitants.

4.3 La crise nutritionnelle mise en lumière

4.3.1 La campagne médiatique menée par certaines ONG sur la «crise nutritionnelle» au Niger a sans doute établi des amalgames un peu rapides et contribué à rendre encore plus floue la nature de la crise et la (ou les) réponse à y apporter. Elle a cependant eu le grand mérite de révéler une situation préexistante que les enquêtes MICS ont régulièrement documenté depuis des années, sans que, jusqu'ici, des mesures et une aide appropriées soient mobilisées pour y répondre.

4.3.2 La confusion et les polémiques qui se sont installées autour de la question de la malnutrition ont certainement eu pour origine l'absence de données et d'analyses partagées entre les acteurs concernés sur les facteurs multiples et de natures différentes (économiques, sociaux, culturels) à l'origine de la malnutrition et sur le poids respectif de chacun d'entre eux dans celle-ci. Les liens existant entre alimentation, nutrition, santé et infrastructures sociales méritent d'être l'objet de recherches non seulement au Niger mais dans tous les pays sahéliens. Le PAM, en collaboration avec d'autres partenaires (UNICEF, OMS, Ministère de la santé publique) a certainement un rôle à jouer dans ce domaine⁷⁶.

4.4 Aide d'urgence et développement

4.4.1 La nature des deux types de réponse (stratégie d'atténuation «douce» suivie d'une aide d'urgence massive) qui ont été tour à tour adoptées pour faire face à la crise de 2005 au Niger, continuent à alimenter les débats et souvent les controverses entre les acteurs du développement qui estiment que l'aide humanitaire d'urgence et les distributions gratuites peuvent miner les efforts de développement à moyen et long terme et encourager la culture d'assistanat dans la population et les acteurs humanitaires qui estiment qu'on ne peut admettre que ces considérations puissent justifier que l'on s'abstienne de fournir une aide humanitaire lorsque la situation l'exige. Ce débat renvoie à la question de savoir jusqu'où une situation de pauvreté et de malnutrition chronique peut être considérée comme «normale» et donc «acceptable» dans un contexte donné? Certes l'assistance d'urgence ne peut, à elle seule, résoudre la question et elle ne peut se substituer à la nécessité de réduire la vulnérabilité structurelle par le développement.

⁷⁶ Début 2005, le PAM a demandé et obtenu un don d'environ 80 000 dollars pour établir le modèle causal de la malnutrition au Niger. Ce travail devait se faire en collaboration étroite avec MSF France, WVI, HKI, UNICEF. Compte tenu de la crise, décision a été prise par ces partenaires de repousser l'étude à plus tard.



4.4.2 Il est indispensable de dépasser le clivage rappelé ci-dessus et d'admettre que les «développeurs» doivent se doter des mécanismes nécessaires (sous forme de plans de contingence par exemple) pour pouvoir eux-mêmes, dans certains cas, identifier et répondre aux crises alimentaires et nutritionnelles aiguës⁷⁷. Il en est de même pour les acteurs humanitaires qui doivent être encouragés, au-delà de leur mandat de pourvoyeurs d'aide d'urgence, à élargir le rôle que certains d'entre eux (dont le PAM) jouent déjà dans le domaine de l'appui au développement. Ceci en particulier dans les pays sahéliens où la frontière entre la pauvreté «normale» et les «poussées de crise» est si ténue. Le défi des années à venir au Sahel est bien là: élaborer et mettre en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté en milieu rural qui intègrent et combinent les nécessités du court terme avec les objectifs de développement à plus long terme.

4.5 La crise nigérienne dans le contexte régional

4.5.1 L'économie du Niger a la particularité d'être fortement intégrée dans l'espace régional. Le Niger fait partie de l'espace UEMOA mais son commerce est principalement polarisé par le Nigeria. Face à la forte variabilité de sa production alimentaire, les pays voisins (sahéliens mais aussi Nigeria et pays côtiers) jouent un rôle tampon essentiel à la réalisation de la sécurité alimentaire des populations nigériennes. On assiste depuis quelques années à une modification structurelle du marché céréaliier avec un flux croissant des céréales vers les pays côtiers disposant d'un meilleur pouvoir d'achat. Cette évolution induit une croissance de la demande accompagnée d'une augmentation significative des prix. Elle détermine le niveau d'accessibilité à l'alimentation pour des ménages de moins en moins autarciques, faisant de plus en plus appel au marché. Dans ces conditions, les approches classiques de la sécurité alimentaire, encore fortement marquées par les approches fondées sur les disponibilités céréalières nationales, apparaissent obsolètes. A la lumière de l'expérience de la crise nigérienne, elles nécessitent d'être profondément repensées, en tenant compte de la dynamique d'intégration en cours dans les espaces UEMOA et CEDEAO.

4.5.2 Le PAM peut jouer un rôle d'incitation dans ces domaines. En renforçant le dialogue politique et la collaboration technique avec les organismes spécialisés dans la sécurité alimentaire (en particulier le CILSS) et avec les institutions d'intégration régionale (UEMOA et CEDEAO), et en les encourageant, en collaboration avec d'autres partenaires: i) à mieux faire jouer la solidarité régionale et à mieux faire respecter les accords de libre circulation des biens et des personnes liant les Etats signataires; ii) à renouveler la réflexion sur l'approche traditionnelle de la sécurité alimentaire au Sahel; iii) à tirer les leçons de l'expérience nigérienne qui a montré les limites des capacités de tous les acteurs à anticiper les difficultés d'approvisionnement dans la région en cas de crise, même limitée à un seul pays, et donc à reprendre la réflexion sur la question du marché vivrier dans tout l'espace CEDEAO; iv) à développer la concertation régulière et l'échange d'informations entre les organismes nationaux chargés de la gestion des stocks de sécurité, ce qui pourrait également contribuer à une meilleure connaissance de la situation des marchés; v) à favoriser les échanges réguliers entre les SAP nationaux de la région qui auraient beaucoup à gagner à se consulter et à échanger leurs

⁷⁷ Voir la note de HPG/ODI d'août 2005: «Humanitarian issues in Niger».



expériences sur les cadres d'analyse de la sécurité alimentaire, en matière de collecte et d'interprétation de l'information ainsi que sur les diagnostics⁷⁸.

4.6 Qualité et crédibilité des systèmes d'information

4.6.1 Plusieurs questions majeures sur le plan des leçons à tirer de la crise nigérienne ont trait aux dispositifs d'information, d'alerte précoce et d'aide à la décision, et leurs relations avec les dispositifs de gestion de la crise. Le dispositif d'information et d'aide à la décision repose sur un maillage complexe de dispositifs nationaux (sous l'égide du dispositif Etat-donateurs) et régionaux (coordonnés par le CILSS), auxquels contribuent de multiples institutions, y compris le PAM et la FAO. L'examen de l'information produite tout au long de la crise au Niger montre que: i) malgré les énormes carences du dispositif d'information⁷⁹, l'essentiel des données permettant de suivre l'évolution de la situation et donc de mieux en anticiper l'aggravation a été progressivement disponible; ii) mais que les capacités d'analyse et de confrontation de l'information étaient très insuffisantes; et iii) que le système pêche par la trop grande place qu'il donne à la dimension «disponibilités de vivres».

4.6.2 Un rééquilibrage est nécessaire pour saisir correctement l'ensemble des dimensions de la sécurité alimentaire dans le contexte spécifique du Sahel: accessibilité au travers d'une connaissance plus fine de l'évolution des sources de revenu des ménages; suivi des marchés en adéquation avec l'espace commercial (Nigeria, autres pays côtiers et sahéliens); suivi de l'utilisation au travers de l'information nutritionnelle. L'équilibrage du dispositif d'information requiert au préalable un consensus entre acteurs sur une vision renouvelée du cadre d'analyse des crises alimentaires au Niger, dans le Sahel et en Afrique de l'ouest. Cette vision doit accorder plus de considération au rôle du marché dans la satisfaction des besoins alimentaires et au rôle de l'économie et du commerce régionaux. Elle nécessite une réorientation réelle et ambitieuse des systèmes d'information pour permettre à ceux-ci de saisir les conditions de vie des ménages, l'évolution de leurs ressources et de leurs systèmes de vie, l'évolution du fonctionnement du marché.

4.6.3 Le Niger et la communauté internationale n'échapperont pas à la nécessité d'améliorer la production de données de base (que les enquêtes ponctuelles ne peuvent remplacer). A ce sujet, il est utile de rappeler qu'au Niger, le PAM s'appuie sur le SAP et les différents systèmes d'information pour établir ses propres analyses et diagnostics. Les conditions dans lesquelles sont conduites les enquêtes de sécurité alimentaire à l'initiative du PAM en 2005, notamment l'enquête CFSVA, pose le problème de la nature de la coopération entre le PAM, les structures nationales et régionales en charge de la production et de la gestion de l'information. Pour le PAM, cette coopération devrait avoir entre autres objectifs, le renforcement de la crédibilité, de la fiabilité et de l'indépendance de l'information que l'institution produit.

4.6.4 La différenciation socio-économique au sein des zones implique de repenser la stratégie de ciblage des interventions. Une évolution du ciblage nécessite de reconsidérer les performances des instruments dans ce domaine (auto-ciblage ou non) et de revoir la

⁷⁸ Annexe 6 précitée.

⁷⁹ La fiabilité de l'enquête agricole permanente, l'évaluation des stocks paysans, de la norme de consommation, le système d'information nutritionnelle, l'absence de recensement du cheptel, etc sont autant de sujets de préoccupations.



méthodologie de suivi de la vulnérabilité en fonction des objectifs assignés à une politique redéfinie de prévention et gestion des crises. Enfin, qu'il s'agisse des systèmes nationaux et régionaux ou du PAM, la question de l'indépendance et de la fiabilité des méthodologies de collecte et de traitement de l'information sont des facteurs déterminants dans la crédibilité des analyses fournies aux décideurs.

Conclusion générale

On a coutume de dire qu'il est plus facile de définir et de concevoir des stratégies que de mettre effectivement celles-ci en œuvre, sur le terrain. Il semble que l'exemple de la crise vécue au Niger en 2004-05 démente cette affirmation.

En effet, autant l'opération d'aide humanitaire d'urgence a été remarquablement organisée, exécutée dans un contexte extrêmement difficile (fenêtre d'intervention très étroite, pays enclavé, en hivernage, avec une population à secourir disséminée sur un territoire immense, aux infrastructures très limitées) et achevée avec des résultats non négligeables, autant la capacité à identifier la nature de la crise, à en anticiper l'aggravation et à mettre en œuvre à temps la réponse appropriée pour y faire face a été plutôt limitée. Il serait cependant trop facile et peu constructif d'imputer au seul PAM la responsabilité de cet échec. D'autres acteurs importants ont contribué à laisser se détériorer la situation au point où elle a nécessité le recours à l'aide humanitaire d'urgence: le gouvernement par sa résistance à reconnaître la dimension et la profondeur de la crise; les institutions régionales pour avoir insuffisamment fait pour aider à mieux caractériser la situation et à mieux faire jouer la solidarité régionale; les donateurs qui avaient d'autres priorités et qui sont souvent peu enclins à investir dans la prévention et l'anticipation des crises; et enfin certaines ONG et médias dont le rôle a été à la fois utile pour la mobilisation des moyens et dommageable à une bonne compréhension de la crise et au choix de la réponse la plus appropriée.

S'il en a été ainsi, c'est que la crise 2004-05 au Niger n'est pas une crise de production comme le Sahel en a connu au cours des vingt dernières années. Considérée au départ comme une crise «classique» de disponibilité modérée, celle-ci a peu à peu pris le caractère d'une crise plus profonde d'accessibilité, liée à la paupérisation continue de la population rurale, combinant des facteurs nationaux et régionaux, structurels et conjoncturels.

En fait, la crise alimentaire 2004-05 au Niger remet en question la grille de lecture habituelle des crises au Sahel et les réponses que les institutions y apportent, notamment en fragilisant la frontière entre crises structurelles et crises conjoncturelles. Elle inaugure une forme «d'urgence permanente» qui traduit l'absence de réponse de fond apportée aux éléments structurants de la crise: faiblesse des politiques de développement agricole et social (santé, éducation, accès à l'eau potable), absence de politique nutritionnelle et, plus généralement, faiblesse des investissements et de l'aide au développement. La précarité chronique dans



laquelle vivent des franges croissantes de population de la région fait craindre que celles-ci basculent de plus en plus fréquemment dans des crises alimentaires ou nutritionnelles majeures, sous l'effet d'un facteur conjoncturel même modéré, comme celui survenu au Niger à l'automne 2004.

S'agissant d'une crise d'un type relativement nouveau au Sahel, alliant des enjeux de court et de long terme, elle met en évidence l'inadaptation des indicateurs habituels de diagnostic, la faiblesse des capacités de prévention et les limites des types de réponse disponibles pour y faire face. D'où la nécessité, aussi bien pour le PAM que pour ses partenaires nationaux, régionaux et extérieurs à la région, de procéder:

- i) à un réexamen des mécanismes d'information et d'alerte précoce pour faire en sorte que ceux-ci saisissent dorénavant l'ensemble des dimensions de la sécurité alimentaire (indicateurs dont l'importance a été mise en lumière par la crise nigérienne: accessibilité, rôle et impact du marché local et régional, y compris le Nigeria, utilisation des vivres à travers le suivi nutritionnel, etc) au Niger comme dans l'ensemble de la zone sahélienne. Ceci exige un consensus préalable entre les acteurs (dispositif national; institutions régionales coordonnées par le CILSS et autres institutions internationales dont le PAM et la FAO) pour sortir de la routine et pour s'orienter vers une vision renouvelée du cadre d'analyse des crises alimentaires dans la sous-région;
- ii) au renforcement des capacités de prévention en combinant de manière systématique, concomitante et sans préjugé, les stratégies et programmes de développement à long terme avec les actions d'urgence. L'assistance d'urgence ne peut évidemment ni résoudre la question de la pauvreté et de la précarité chroniques ni se substituer aux actions de développement pour réduire la vulnérabilité structurelle. Il semble donc nécessaire d'admettre que les «développeurs» doivent se doter des mécanismes nécessaires pour pouvoir, en cas de besoin, prendre part à la réponse aux crises et que les acteurs humanitaires doivent être encouragés à renforcer le rôle que certains d'entre eux (dont le PAM) jouent déjà dans le domaine du développement;
- iii) à l'accroissement de la capacité d'anticipation et de prévention de l'aggravation des crises à travers l'amélioration des systèmes de suivi-évaluation des actions. Pour le PAM, ceci passe par la mise en place, aux niveaux du BR et/ou du Siège, de mécanismes de surveillance rapprochée des situations de crise reconnues à travers l'approbation d'opérations d'urgence type EMOP. Ceci est d'autant plus nécessaire dans le cadre d'un système très décentralisé comme celui du PAM, lequel se caractérise par un large transfert de responsabilités aux BR et aux BP sans que ceux-ci aient toujours les capacités suffisantes pour les exercer de manière efficiente.



5. Recommandations

5.1 Systèmes d'information et d'alerte précoce

- Ouvrir un dialogue avec les partenaires impliqués dans la production et la gestion de l'information sur la sécurité alimentaire dans les pays du Sahel en vue d'un réexamen collectif des mécanismes d'information et d'alerte précoce existants. Ceci dans le but de:
 - réexaminer et redéfinir ensemble les indicateurs nécessaires à une lecture complète de la sécurité alimentaire au niveau du Niger et de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agit de prendre acte de l'évolution des problématiques d'insécurité alimentaire et d'identifier les indicateurs permettant de mieux saisir les risques de déclenchement de crise, (indicateurs reflétant des dynamiques nationales ou des indicateurs reflétant des dynamiques régionales influençant les conditions de la SA dans les pays). Il s'agit notamment de l'intégration des systèmes de suivi 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;
 - Rechercher un consensus sur une nouvelle vision du cadre d'analyse des crises alimentaires dans la région.
- S'assurer de la collecte régulière de l'ensemble des indicateurs retenus, 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 plus activement dans les appuis aux systèmes d'information collectant les données de base essentielles aux analyses de long terme et aux analyses conjoncturelles. Utilisateur de ces données, le PAM devrait 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 devrait, en collaboration avec d'autres partenaires, s'efforcer la carence d'information constatée;
- 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 dans les pays du Sahel;
- 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.

5.2 Prévention des crises et développement

- Renforcer la présence du PAM dans la formulation du PRSP et politiques de développement dans une perspective de prévention de crise (en général et au Niger en particulier).
- Encourager les donateurs à renforcer leur soutien aux activités de développement du PAM, surtout dans les pays sahéliens en état de crise alimentaire structurelle et au Niger en particulier.



5.3 Nature de crise et instruments de réponse

- Réexaminer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des instruments de réponse du PAM aux crises structurelles et conjoncturelles, en fonction de la nature de la crise, des contextes locaux et des objectifs pour lesquels ils sont utilisés.
- Concevoir des EMOP en fonction des besoins identifiés et non en fonction des ressources potentiellement mobilisables et limiter le nombre de petites EMOP qui brouillent la notion d'urgence.

5.4 Mobilisation des ressources et communication

- Concevoir et opérationnaliser une stratégie de communication et de mobilisation des ressources adaptées aux interventions d'atténuation/prévention des crises «oubliées».
- Renforcer l'intérêt des donateurs pour le CII en tant qu'outil de prévention de l'aggravation des crises et d'accélération de la mise en œuvre des interventions d'urgence.

5.5 Approvisionnements

- Assurer que le personnel du BP concerné, bénéficie d'une formation appropriée préalable.
- En collaboration avec les partenaires, analyser régulièrement et de manière approfondie l'évolution des prix sur les marchés et leurs sensibilités aux achats locaux.
- Tout en gardant une logique de préférence pour les approvisionnements locaux et régionaux, assurer une marge de manœuvre pour pouvoir se reporter sur l'international en fonction de l'évolution de la situation.
- Privilégier les achats sortie stock (Free On Board) et éviter de s'approvisionner dans l'urgence auprès de sources mal connues.

5.6 Renforcement des capacités

- Envisager la possibilité de mettre en place au sein du BR, une équipe (cluster) spécialisée sur les questions de sécurité alimentaire dans les pays du Sahel, avec entre autres fonctions: (i) renforcer le dialogue avec les organismes régionaux chargés de la SA et les institutions d'intégration régionale; (ii) accompagner et faire évaluer le dialogue pour le renouvellement du cadre l'analyse des crises alimentaires au Sahel; (iii) apporter l'appui et le conseil rapproché aux BP de la région.
- Renforcer les capacités des BP dans les pays sujets à des crises répétées comme au Sahel. Au Niger la priorité devrait être donnée à l'alerte précoce et évaluation des besoins, nutrition et suivi/évaluation.
- Assurer que le personnel affecté dans les BP reçoive une formation lui permettant d'exercer efficacement ses fonctions (en plus de l'approvisionnement, et notamment sur les questions de sécurité alimentaire au Sahel).

5.7 Décentralisation et prises de décision

- Clarifier les niveaux de responsabilités et renforcer leur effectivité entre le Siège, le BR et le BP en ce qui concerne les approvisionnements, la mobilisation des ressources et la communication (y inclus les procédures d'approbation/visa).



- Dans un contexte de prévention/atténuation de crise, mettre en place, dès l'approbation d'une EMOP au niveau du BR et/ou OD, un mécanisme de suivi rapproché de l'évolution de la situation de sécurité alimentaire et de mise en œuvre de l'intervention.

5.8 Et plus spécifiquement au niveau du Niger (en complément de ce qui précède)

- Maintenir et développer le rôle du PAM au sein du DNP-GCA dans le cadre de la réforme proposée par la récente évaluation sur le Dispositif.
- Apporter son appui actif à l'élargissement du DNP-GCA aux partenaires du développement, aux ONG, aux organisations de la société civile et aux plate-formes paysannes.
- Contribuer à la définition du Plan d'urgence national (plan de contingence) précédé par une concertation approfondie sur le choix des instruments de réponse appropriés à chaque type et ampleur de crise (pertinence de chaque instrument).
- Renforcer le dialogue politique avec le gouvernement, basé sur la transparence des débats et sur un argumentaire tout en intégrant son action dans la démarche collective du système des NU dans le pays.
- Réexaminer si nécessaire la stratégie du PAM au Niger en vue de renforcer les aspects relatifs à la nutrition dans le cadre du récent accord avec l'UNICEF dans ce domaine.