

Niger : Pouvait-on prévoir la crise alimentaire ?

► SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

EN 2005, le Niger a fait la une des médias... crise alimentaire ? famine ? Au final, une seule certitude, malgré une expérience de vingt années de prévention, la crise est apparue dans toute sa gravité. Une évaluation du dispositif national de gestion et de prévention des crises alimentaires au Niger vient d'être effectuée. Son coordinateur, Johny Egg, témoigne.

► Entretien avec Johny Egg, chercheur à l'Institut national de la recherche agronomique (Inra), coordinateur de la mission d'évaluation du dispositif national de gestion et de prévention des crises alimentaires au Niger. egg@ensam.inra.fr

La version intégrale de l'entretien est mise en ligne sur le site de *Grain de sel* : www.inter-reseaux.org

GRAIN DE SEL : *Quelles étaient les objectifs de la mission et la composition de l'équipe ? Qui est le commanditaire de la mission ?*

JOHNY EGG : L'objectif de la mission était l'évaluation du dispositif national de gestion et de prévention des crises alimentaires au Niger. C'est la coopération française qui a demandé l'évaluation, dont les termes de référence ont été rédigés avec l'Union européenne. L'équipe d'évaluation était pluridisciplinaire : chercheur nutritionniste, économiste, consultants. Par ailleurs deux sociologues ont mené des enquêtes de terrain.

GDS : *Le Sahel est réputé comme ayant un dispositif d'alerte précoce unique au monde. Comment a-t-on pu se faire surprendre à ce point au Niger par la crise alimentaire ?*

JE : La crise à laquelle on a eu à faire était différente des précédentes crises, à partir desquelles le dispositif de prévention a été fondé. Ainsi surveillait-on principalement des déficits céréaliers, l'offre. Le système existant n'était pas assez attentif à l'évolution des causes structurelles.

Les criquets ont constitué une menace importante, qui a mobilisé des moyens (avec une certaine lenteur, mais la mobilisation s'est finalement faite). Au moment des récoltes, le sentiment était au soulagement, la lutte contre les criquets avait permis de limiter les dégâts.

Il y a certes eu un déficit fourrager important, mais le déficit céréalier n'était pas alarmant et était jugé maîtrisable. La crise s'est fait sentir par la rapidité de la hausse des prix. C'est donc avant tout une crise d'accessibilité. On n'a pas accordé une attention suffisante à la situation des pays voisins, notamment au Nigeria. Or dans le nord du grand voisin du Niger, la production connaissait aussi des difficultés et le marché était tendu en raison d'une forte demande en céréales. Si l'on avait pris en compte ce

facteur, la hausse des prix sur le marché régional et au Niger aurait pu être anticipée. Jusqu'alors, les déficits du Niger étaient en général comblés par les flux transfrontaliers, mais cette année, les pays voisins éprouvaient tous des difficultés à satisfaire la demande.

Le Niger dispose d'un stock national de sécurité, dont une partie est en céréales et l'autre est monétaire. Or le stock physique n'avait pas été remis à niveau (20 000 t étaient disponibles au lieu des 50 000 t prévues) et avec la hausse de prix, il deviendra rapidement difficile de s'approvisionner. Les achats, par ailleurs, ont contribué à la hausse des prix.

Mais ces causes ne sont pas les seules. Deux autres ont joué un rôle déterminant :

- Tout d'abord les populations rurales vulnérables du Niger ont vu leurs conditions de production et de vie se dégrader depuis plusieurs années à travers ce que l'on peut appeler une crise agricole. Chez les plus vulnérables la production ne suffit plus à nourrir la famille même dans les bonnes années.
- Ensuite, la malnutrition chronique et plus précisément la révélation de la crise nutritionnelle. Dès avril, une enquête du programme alimentaire mondial à Maradi et Zinder met en évidence des taux de malnutrition aigus chez les enfants de moins de 5 ans. Médecins sans frontières (MSF) communique ensuite sur l'afflux d'enfants dans ses centres de récupération nutritionnelle à Maradi. Cependant les comparaisons avec les années précédentes montrent que les taux de malnutrition aiguë sont en permanence très élevés au Niger, comme dans les autres pays du Sahel. On est dans une situation de malnutrition, due en grande partie à la dégradation du système de santé publique chronique, face à laquelle les interventions d'urgence sont certes nécessaires, mais insuffisantes.

GDS : *Il y a eu de multiples débats sur la nature et l'origine de la crise et de la famine. Quel est votre diagnostic ?*

JE : Pour nous, il n'y a pas eu « famine »¹ mais crise alimentaire sévère. Une famine implique un processus sur un temps plus long, où les filets de sécurité des populations vulnérables sont totalement épuisés et que l'aide n'est pas parvenue à compenser. Mais la question a donné lieu à un débat passionné et parfois virulent, notamment entre deux familles d'acteurs qui se sont confrontés dans le diagnostic puis dans les interventions de terrain : les acteurs du développement et les acteurs de l'urgence humanitaire. Les acteurs du développement ont davantage conscience d'avoir à faire à un milieu « à risque », où la crise alimentaire est un risque intégré dans les stratégies des populations. Ils sont plus sensibles à la prévention et aux stratégies d'atténuation qui peuvent éviter les distributions alimentaires gratuites dont les effets pervers sur le moyen terme sont redoutés. De leur côté les acteurs de l'aide humanitaires (organisations internationales ou ONG) conduisent leur action à partir du référentiel du droit universel à l'alimentation et donnent la priorité à l'intervention d'urgence pour laquelle les moyens n'ont pas à être comptés.

GDS : *Autre sujet de polémique : les réponses apportées à la crise. Le Niger a été accusé de privilégier le marché au détriment des populations, en refusant l'aide gratuite au profit des ventes de céréales à prix modérés. Quel est votre avis sur ce point suite à l'évaluation ?*

JE : Le débat vente à prix modérés/distribution gratuite n'est pas facile.

1. Pour une définition du terme « famine », cf. Howe, Paul & Devereux, Stephen (2004), *Famine Intensity and Magnitude Scales: A Proposal for an Instrumental Definition of Famine*. *Disasters* 28 : www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.0361-3666.2004.00263.x

En vendant à prix modérés, on espère apporter des vivres tout en faisant baisser le niveau des prix. Les populations ont dit avoir apprécié ces ventes, car il s'agissait de mil, mais les quantités étaient insuffisantes pour avoir un impact sur les prix. Le problème majeur de la distribution gratuite est le ciblage de l'aide. On a procédé à des distributions gratuites généralisées dans les villages identifiés par le système d'alerte précoce comme très vulnérables, mais l'identification initiale a révélé bien des erreurs.

Par ailleurs, l'aide gratuite passe par des canaux spécifiques. Pour la plupart des donateurs, l'aide d'urgence passe obligatoirement par le canal du Pam ou des ONG, en dehors des circuits liés au gouvernement. À partir de la mi-juillet, le paysage a changé, avec l'apparition d'une multitude d'acteurs, ONG occidentales, arabes. La différence de moyen était flagrante entre la cellule de prévention des crises (4 personnes) et les personnels de MSF Suisse, MSF France ou du Pam (une cinquantaine chacun).

Se référant au droit universel à l'alimentation, reconnu par l'Onu, MSF a accusé le gouvernement du Niger d'entraver l'exercice des Droits de l'homme. Le débat a été très virulent. Le gouvernement du Niger a répondu au Pam et aux ONG en invoquant la souveraineté d'un État démocratique. Mais sur le terrain, les acteurs ont su collaborer, quelle que soit leur institution, souvent au-delà des querelles de leurs hiérarchies.

Gds : *On a beaucoup parlé de la médiatisation excessive de la crise, selon-vous les médias ont-ils eu un rôle négatif?*

JE : Dès le premier diagnostic, en octobre, le dispositif avait lancé avec l'appui du Pam une requête d'aide pour 78 000 tonnes de céréales. Mais cet appel n'a pas été entendu, les donateurs étant mobilisés sur d'autres fronts (tsunami); peut-être aussi parce que le signal donné manquait de crédibilité. Sur ce point la médiatisation a eu un impact positif, la sensibilisation de l'opinion publique des pays du Nord ayant joué un rôle déterminant dans la mobilisation des donateurs (publics et privés).

Mais la médiatisation, en faisant passer la crise de « l'arène locale » à « l'arène internationale » a aussi chan-

gé la donne du déroulement et de la gestion de la crise. Les acteurs locaux ont été d'une certaine manière dépassés, les sièges des agences, comme des ONG, ont souvent pris les affaires en main. À un moment, tous les acteurs sur le terrain ont reçu des pressions fortes de leurs sièges pour la mise en place de distributions gratuites, sous pression des médias et de l'opinion publique. Mais en déformant souvent la réalité, en exagérant certains aspects de la crise, les médias ont aussi compliqué le débat, attisé les divergences entre acteurs de l'aide humanitaire et du développement. Il n'en reste pas moins que la liberté de la presse constitue un frein indispensable face à la spéculation et aux détournements qui accompagnent toute crise et tout afflux massif d'aide.

Gds : *Quel est votre diagnostic pour les années à venir?*

JE : Pour le pronostic de la campagne (en cours), on retrouve le même débat que l'an dernier, avec un spectre de positionnement très large. Même si la récolte a été bonne, l'endettement des paysans fait craindre que leurs réserves soient épuisées rapidement. Certains paysans ont trois mois d'avance, mais après, c'est l'incertitude. Le dispositif national se montre optimiste, de même que les responsables du Cilss qui se sont exprimés lors de la réunion du réseau de prévention des crises à Paris en décembre. Le Pam, lui, est déjà monté au créneau pour alerter sur les risques potentiels.

À moyen et long terme, compte tenu de l'érosion des filets de sécurité des ménages vulnérables, de la malnutrition chronique et de la forte croissance démographique, on voit mal comment la sécurité alimentaire pourra être assurée si l'on ne s'attaque pas à la pauvreté par des actions sur les structures.

Gds : *Quels sont les principaux enseignements à tirer d'une telle crise?*

JE : Je verrais quatre principaux enseignements :

– Tout d'abord, il faut intégrer que les médias font partie du processus

de crise. Le signal d'alerte donné, s'il n'est pas relayé par les médias, a peu de chance d'aboutir. Cependant, quand la médiatisation de la crise prend une grande ampleur, la réalité des choses est souvent déformée, ce qui complique le débat et le centre de gravité de la gestion de la crise se déplace dans l'arène internationale. Communiquer est indispensable. Or le dispositif n'a pas su communiquer aux médias... Mais les ONG aussi ont été confrontées à ce problème : la cohérence d'une politique de communication est difficile à établir, entre les sièges et les terrains, entre les différents acteurs d'un même dispositif, etc.

– Le dialogue entre stratégies humanitaires et stratégies de prévention et de développement s'avère très difficile. L'aide humanitaire d'urgence est aujourd'hui globalisée, elle vient « en paquet » avec ses procédures, ses spécialistes, ses pratiques, et des moyens sans commune mesure avec un dispositif national.

– La crise a fait prendre conscience de l'ampleur de la malnutrition au Niger et au Sahel. Au-delà de l'aide d'urgence apportée en 2005, il faut faire face à un problème endémique. Comment intervenir quand les structures publiques de santé sont dégradées et démunies? MSF, le Pam et l'Unicef travaillent à la mise en place d'un programme nutritionnel conjoint.

– Les crises alimentaires sont de plus en plus complexes, avec une imbrication forte du conjoncturel et du structurel, des questions agricoles et nutritionnelles. Les bailleurs de

fonds doivent prendre conscience que le développement agricole a été négligé ces dernières années. Il est de courte vue de bien financer le dispositif de prévention si, dans le même temps, on cesse de financer le développement...

Les bailleurs doivent être prêts à investir sur les politiques de santé et sur les moyens de développement agricole. ■

« IL EST DE COURTE VUE DE

BIEN FINANCER LE DISPOSITIF DE

PRÉVENTION SI, DANS LE MÊME

TEMPS, ON CESSE DE FINANCER LE

DÉVELOPPEMENT...»