

N° 512

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2004-2005

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 13 juillet 2005
Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la mission d'évaluation et de contrôle du soutien français au dispositif nigérien de gestion de la crise alimentaire,

Par MM. Michel CHARASSE et Adrien GOUTEYRON,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
LES PRINCIPALES REMARQUES ET PRÉCONISATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	9
PREMIÈRE PARTIE : UNE MALNUTRITION INFANTILE ENDÉMIQUE AMPLIFIÉE PAR UNE GRAVE CRISE ALIMENTAIRE	
I. UN CONTEXTE DE GRANDE PAUVRETÉ	13
A. UN PAYS VULNÉRABLE	13
1. <i>Des indicateurs économiques et sociaux alarmants</i>	13
2. <i>Une forte dépendance vis-à-vis du secteur agricole</i>	15
B. UNE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MAL ASSURÉE	15
1. <i>Une pression démographique importante</i>	15
2. <i>Une production agricole sous tension</i>	16
3. <i>Des déficits agricoles récurrents</i>	17
C. UNE MORTALITÉ INFANTILE TRÈS ÉLEVÉE, LIÉE NOTAMMENT À UNE MALNUTRITION ENDÉMIQUE.....	18
1. <i>Une mortalité infantile considérable</i>	18
2. <i>Une malnutrition infantile endémique</i>	19
II. 2005 : UNE CRISE ALIMENTAIRE DE GRANDE AMPLEUR	22
A. LES RACINES DE LA CRISE.....	22
1. <i>Un déficit pluviométrique</i>	22
2. <i>Une invasion acridienne</i>	23
B. UNE CRISE AVIVÉE PAR UNE HAUSSE DES PRIX DES CÉRÉALES SANS PRÉCÉDENT	25
1. <i>L'envolée des prix</i>	25
2. <i>Les facteurs de hausse des prix</i>	27
3. <i>Les limites rencontrées par les populations dans leurs stratégies de survie</i>	28
C. L'AMPLEUR DE LA CRISE ALIMENTAIRE	29
1. <i>L'évaluation du déficit alimentaire global</i>	29
2. <i>La définition des zones vulnérables</i>	30
3. <i>La situation du cheptel</i>	32
III. L'AGGRAVATION DE LA MALNUTRITION INFANTILE	34
A. L'AUGMENTATION DES ADMISSIONS DANS LES CENTRES DE RÉCUPÉRATION NUTRITIONNELLE.....	34
B. LES ENQUÊTES PONCTUELLES.....	35

**DEUXIÈME PARTIE :
LES RÉPONSES À LA CRISE : DE LA PÉNURIE D'AIDE À L'EMBALLERMENT**

I. LES PREMIÈRES MESURES D'ATTÉNUATION DE LA CRISE ALIMENTAIRE	38
A. LE RÔLE CENTRAL DU DISPOSITIF NATIONAL DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES.....	38
1. <i>Les institutions</i>	39
2. <i>Les outils</i>	39
B. DES OPÉRATIONS PRINCIPALEMENT CONSACRÉES À DES VENTES DE CÉRÉALES À PRIX MODÉRÉ.....	41
1. <i>Le déficit initial du stock national de réserve</i>	41
2. <i>L'organisation des ventes à prix modéré</i>	42
3. <i>Les autres opérations d'atténuation de la crise</i>	44
II. LA MOBILISATION DE L'AIDE INTERNATIONALE	47
A. LA MISE EN PLACE DE DISTRIBUTIONS GRATUITES CONSIDÉRABLES.....	47
1. <i>Le cadre de la distribution gratuite</i>	48
2. <i>La distribution par le PAM</i>	49
3. <i>La distribution par le dispositif national</i>	50
4. <i>Bilan des distributions</i>	50
B. LA PRISE EN COMPTE DE LA MALNUTRITION INFANTILE	51
III. LE SOUTIEN DE LA FRANCE À LA RÉSORPTION DES CRISES ALIMENTAIRES.....	54
A. FACE À LA CRISE ALIMENTAIRE AU NIGER, LE SOUTIEN DE LA FRANCE.....	54
1. <i>L'aide publique</i>	54
2. <i>La coopération décentralisée et les entreprises</i>	57
B. LES ACTIONS DE DÉVELOPPEMENT.....	58
1. <i>Le développement rural</i>	58
2. <i>La santé</i>	58
3. <i>Récapitulatif des actions de l'Agence française de développement</i>	59
QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE LA CRISE ALIMENTAIRE 2005 ?.....	61
EXAMEN EN COMMISSION.....	63
CARTES DU NIGER	73
PROGRAMME DE LA MISSION	75

INTRODUCTION

Le 23 novembre 2004, un communiqué officiel du Conseil des ministres du gouvernement du Niger annonçait les résultats définitifs de la campagne agro-pastorale 2004, faisant apparaître un déficit céréalier net de 223.500 tonnes, soit 7,5 % des besoins alimentaires¹, et un déficit fourrager de 4,6 millions de tonnes de matière sèche, soit 36,5 % des besoins. Le dispositif nigérien de prévention et de gestion des crises alimentaires, soutenu principalement par la France et l'Union européenne, se mettait aussitôt à l'œuvre. Quelques mois plus tard, le déficit alimentaire, somme toute relativement modéré, constaté en novembre 2004, se transformait en catastrophe humanitaire dans la bouche des responsables nigériens.

Alertée par des médias signalant une crise alimentaire de très grande ampleur au Niger, préoccupée à l'idée que la France ait pu, face à cette situation, ne pas être aussi présente qu'elle aurait dû l'être, comme les déclarations peu responsables de certaines organisations non gouvernementales (ONG) pouvaient le faire penser, confrontée à des différences d'appréciation sur la nature de la crise, y compris au sein des institutions nigériennes², votre commission des finances, au titre des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place que lui confère l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), a jugé utile et nécessaire de réaliser une **mission d'évaluation et de contrôle du soutien français au dispositif nigérien de gestion de la crise alimentaire**. Cette mission a été conduite, du 23 au 26 août 2005, par vos collègues Michel Charasse et Adrien Gouteyron, respectivement rapporteurs spéciaux des crédits de l'aide publique au développement et de ceux des affaires étrangères, secteurs auxquels ressortit l'aide humanitaire.

Malgré leur bref déplacement, vos rapporteurs spéciaux ont pu, à travers des contacts avec les autorités nigériennes, aussi bien au gouvernement qu'au plan local, avec les ONG, les représentants de l'ONU et les diplomates français et étrangers (cf. programme), mesurer un écart certain, à Niamey, Maradi, Dakoro, Abalak et Tahoua, entre la réalité nutritionnelle nigérienne et les comptes-rendus réalisés par certains médias.

Un article du Figaro en date du 23 août 2005, lu par vos rapporteurs spéciaux dans l'avion les conduisant à Niamey, indiquait : « *En août 2005, à*

¹ *Le déficit céréalier a atteint 26 % dans les zones déclarées vulnérables par le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires.*

² *Le Président nigérien M. Mamadou Tandja a ainsi déclaré le 9 août 2005 « Premièrement, il n'y a pas de famine au Niger. Quiconque vous le dit, répondez-lui que c'est un mensonge ! Deuxièmement, si c'était une famine, les populations rurales auraient fui pour s'installer aux portes de votre ville. Des camions seraient bondés de femmes, d'enfants et des vieillards fuyant vers l'extérieur. Troisièmement, enfin, dans la capitale, Niamey, les rues seraient noires de femmes, d'hommes et d'enfants, assiettes en main, à mendier de porte à porte ».*

cing heures de vol de Paris, des centaines de milliers d'enfants meurent encore de faim ». A Maradi, considéré par beaucoup comme un des points durs de la crise alimentaire, un des médecins du centre de récupération nutritionnelle intensive (CRENI) de Médecins Sans Frontières (MSF)¹ indiquait toutefois à vos rapporteurs spéciaux que deux jeunes enfants mourraient chaque jour dans ce centre.

Cette réalité est en tant que telle insupportable. Nul besoin de l'exagérer. Pourtant, Libération titrait le 24 juin 2005 : « *confronté à la famine, le Niger appelle au secours* ». L'Humanité publiait le 25 juin 2005 une interview ainsi libellée : « *De retour du Niger, responsable de programmes à Médecins sans frontières, Emmanuel Drouhain alerte sur l'imminence d'une famine entretenue par la politique des institutions internationales* ». Et Le Monde de rapporter fidèlement, dans un article du 15 juillet 2005, les propos de M. Jean Ziegler, rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation, « *les groupes les plus vulnérables – enfants, malades, personnes âgées – sont en voie de liquidation* ».

Or tous les acteurs, les ONG, y compris les plus alarmistes, les ambassades étrangères, les autorités nigériennes ont, au cours de la mission de vos rapporteurs spéciaux, systématiquement mis en avant les termes « crise alimentaire »², ou, sans doute encore plus à propos, « **crise nutritionnelle** » pour qualifier la situation nigérienne.

L'emballage médiatique incontestable relevé par vos rapporteurs spéciaux peut s'expliquer par la **volonté d'attirer l'attention des bailleurs de fonds sur l'un des pays les plus pauvres du monde et trop souvent négligé par l'aide internationale**. Le Niger est ainsi passé d'une **situation de pénurie d'aide alimentaire**, lorsqu'en juin 2004, le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires s'est trouvé dans l'incapacité de se procurer, auprès du marché de la sous-région, les 30.000 tonnes de céréales qui lui paraissaient nécessaires pour faire face à la crise alimentaire, à un **emballage des acteurs internationaux**, organisations non gouvernementales, gouvernements et ONU (représentée essentiellement au Niger par le programme alimentaire mondial (PAM) et l'UNICEF). Cet emballage a conduit, à **distribuer massivement, sans ciblage véritable sur les populations les plus nécessiteuses, et gratuitement des vivres**, encore aujourd'hui, alors même que les récoltes ont déjà commencé.

Comme toujours dans des situations « d'urgence humanitaire », l'afflux des organisations non gouvernementales s'est déroulé de manière désordonnée, sans toutefois que cela conduise à un « petit chaos », en raison de la **volonté, justifiée, du gouvernement nigérien de coordonner, à tout le**

¹ MSF évoque au Niger entre 10 et 15 décès d'enfants par semaine, principalement en soins intensifs où sont pris en charge les cas les plus sévères.

² Selon le dictionnaire Larousse, une famine est un manque presque total de ressources alimentaires dans un pays.

moins, les distributions gratuites de vivres sur son territoire. L'action des organisations non gouvernementales a été, pour certaines, il convient de le souligner, financée par le trop-perçu des dons reçus à l'occasion de la catastrophe du Tsunami, en début d'année 2005.

Vos rapporteurs spéciaux ont souhaité dans un premier temps, face aux informations parfois contradictoires dont ils disposaient, définir la crise nigérienne de 2005. De leur point de vue, sa gravité, très préoccupante, réside dans le fait qu'il s'agit d'une double crise : une situation de **malnutrition infantile, endémique, amplifiée par une grave pénurie alimentaire.** Le terme de « crise » est à la fois insuffisant et réducteur pour qualifier la situation du Niger.

Si l'activisme de certaines organisations non gouvernementales a eu pour effet positif de **mettre à l'agenda la question de la malnutrition infantile**, il convient de relever qu'au-delà des actions d'urgence, qui permettent indéniablement de sauver des vies, la priorité est, tout d'abord, d'évaluer avec précision l'étendue de la malnutrition endémique au Niger, et ensuite d'engager des actions de fond pour résorber ces situations. Ces actions de fond ne peuvent se résumer à des distributions de vivres. Elles nécessitent une modification des comportements alimentaires et un accès au soin plus performant.

Saisis par les images d'un Niger aux paysages verdoyants, aux champs de sorgho et de mil presque mûrs, dont certains étaient déjà récoltés au moment de leur passage, dans le sud du Niger, vos rapporteurs spéciaux ont été amenés à s'interroger sur les moyens mis en œuvre pour gérer la crise alimentaire. Ils ont été **favorablement impressionnés par l'action du dispositif national nigérien de prévention et de gestion des crises alimentaires**, insuffisamment pourvu en céréales en début de crise, trop peu soutenu par les donateurs bilatéraux préférant faire valoir leur action directement sur le terrain. Ils en soulignent le caractère indispensable pour mettre en oeuvre une coordination efficace et ordonnée de l'aide alimentaire et mettre en œuvre une action pérenne et cohérente pour assurer la sécurité alimentaire du Niger. Ils regrettent ainsi la tentation de certaines organisations de mener leurs opérations « offshore », en cavalier seul, indépendamment du cadre national dans lequel ils opèrent¹. Ils appellent à **conforter ce dispositif national, irremplaçable, en contribuant à reconstituer son stock national de réserve** (besoin de 110.000 tonnes de céréales et d'équivalents céréales), qui sera épuisé après la crise, au besoin en **réorientant les excédents du**

¹ A titre d'exemple, l'opération fortement médiatisée de l'association « Réunir », qui, parce qu'elle n'a pas été annoncée aux autorités nigériennes, et notamment aux autorités aéroportuaires, a pu, par certains côtés, être perçue comme une « atteinte à la souveraineté du Niger », suscitant une séance d'explication chez le Premier ministre...

programme alimentaire mondial (PAM) qui n'auraient pu être distribués¹ ou dont la distribution ne se justifierait plus.

Vos rapporteurs spéciaux ont constaté, en outre, que la France, dont les contributions hors Europe pour la seule gestion de la crise alimentaire de 2005, ont dépassé les 10 millions d'euros, avait été encore une fois au rendez-vous. Notre pays a ainsi été le **plus gros bailleur de fonds bilatéral** du Niger dans la gestion de cette crise. Son aide, volontairement peu médiatisée, car abondant pour l'essentiel directement le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires, est ainsi allée bien au-delà des 275.000 euros de médicaments apportés par M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, le 31 juillet 2005 au cours de sa visite ministérielle. Il revient au ministère des affaires étrangères de **faire valoir le soutien français au Niger**, durant la grave crise de 2005, soutien qui s'est manifesté dès le début, sitôt les résultats de la campagne agro-pastorale connus.

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent remercier les autorités nigériennes qui les ont accueillis au cours de leur mission, notamment M. Ibrahim Belko, gouverneur de la région Maradi, M. Mahamadou Zeiti Maïga gouverneur de la région de Tahoua, M. Najim Bouali, préfet du département de Dakoro et M. Seidou Bakari, coordonnateur de la cellule de crise alimentaire au cabinet du Premier ministre, et souhaitent saluer les organisations non gouvernementales qu'ils ont rencontrées pour leur travail généralement remarquable.

Ils remercient enfin tout particulièrement M. François Ponge, ambassadeur de France au Niger, M. Gilles Pommeret, premier conseiller, M. Franck Humbert, conseiller régional, chargé du développement rural, de l'environnement et de la santé et Mme Elsa Delcombelle, assistante technique au sein de la cellule de crise alimentaire, pour la part qu'ils ont prise à l'organisation de leur mission.

¹ La cellule de crise alimentaire du Niger a annoncé le 22 septembre 2005 qu'il n'y avait plus de crise alimentaire au Niger.

LES PRINCIPALES REMARQUES ET PRÉCONISATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les remarques

- La gravité de la crise au Niger en 2005 est liée à une situation de malnutrition infantile endémique, aggravée par une crise alimentaire.
- Le stock national de réserve était insuffisamment pourvu en novembre 2004 pour faire face à la crise dans de bonnes conditions.
- L'impossibilité pour le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires de se procurer 30.000 tonnes de céréales en juin 2005 a exacerbé la crise alimentaire.
- Il ne paraît pas souhaitable d'opposer les ventes à prix modérés et les distributions gratuites. Les deux modes d'actions se justifient et sont complémentaires. Ils n'ont pas à intervenir au même moment, ni dans les mêmes situations.
- Les distributions gratuites de vivres doivent être réellement ciblées sur les populations les plus vulnérables : le principe d'une distribution gratuite généralisée ayant été acté par le PAM, un ciblage fin n'a pas eu lieu.
- En tout état de cause, les distributions gratuites, telles qu'elles sont pratiquées aujourd'hui, doivent être arrêtées au moment des récoltes, afin de permettre aux paysans de vendre le produit de leurs champs dans de bonnes conditions.
- L'absence de maîtrise par le Niger de l'accroissement de sa population constitue une source d'inquiétude pour l'avenir, le déficit alimentaire ne pouvant que s'accroître.

Les préconisations

- **Conforter le dispositif nigérien national de prévention et de gestion des crises alimentaires en l'aidant à reconstituer son stock national permanent de réserve (110.000 tonnes), et en complétant ce stock par des rations nutritionnelles.**
- **Améliorer la qualité de l'information du système d'alerte précoce du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires.**
- **Organiser la reconstitution du cheptel pour les éleveurs les plus touchés.**
- **Développer les banques céréalières.**
- **Essayer d'associer de nouveaux partenaires au dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires et améliorer la coordination de l'aide internationale au Niger.**
- **Mettre en œuvre un suivi de la malnutrition infantile au Niger et développer des actions de développement de l'accès aux soins.**
- **Accélérer les délais de réalisation des projets de l'Agence française de développement.**
- **Mettre en place un « dispositif de sortie de crise » permettant à la France, en y associant des partenaires, de mener des projets marquants et suscitant un effet d'entraînement.**

PREMIÈRE PARTIE :

UNE MALNUTRITION INFANTILE ENDÉMIQUE AMPLIFIÉE PAR UNE GRAVE CRISE ALIMENTAIRE

Selon les évaluations réalisées par l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) et le Programme alimentaire mondial (PAM) en octobre 2004, la production céréalière avait diminué, par rapport à l'année précédente, de 67 % au Cap-Vert, de 43 % en Mauritanie, de 36 % au Tchad, de 21 % au Sénégal. Malgré d'importants dégâts localisés, les réductions de production enregistrées par le Burkina Faso, le Mali et le Niger étaient apparues plus faibles, de l'ordre de 12 % pour le Niger. **Pour ces trois pays, la récolte céréalière de 2004 a été supérieure à la moyenne quinquennale.**

Variation de la production brute de céréales des pays sahéliens

(en milliers de tonnes et écart en %)

Pays	Campagne 2003/2004	Campagne 2004/2005	Ecart par rapport à l'année précédente	Ecart par rapport à la moyenne quinquennale
Burkina-Faso	3.564,0	3.062,5	- 14,07 %	+ 4 %
Cap-Vert	12,1	4,0	-67 %	- 80 %
Gambie	213,2	237,5	+ 11 %	+ 35 %
Guinée Bissau	121,4	207,7	+ 71 %	+ 39 %
Mauritanie	181,3	102,9	- 43 %	- 35 %
Niger	3.575,3	3.140,0	- 12 %	+ 5 %
Sénégal	1.509,2	1.185,1	- 21 %	+ 10 %
Tchad	1.618,1	1.038,5	- 36 %	- 18 %

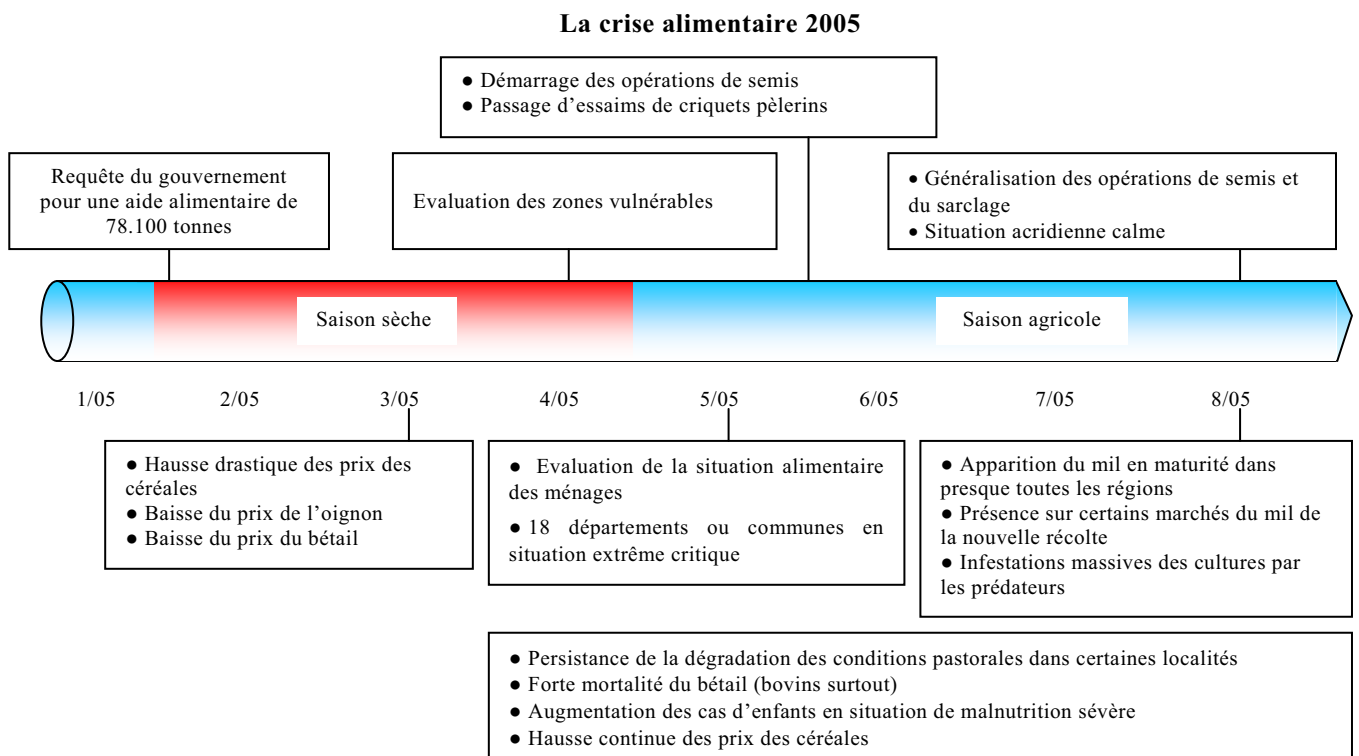
Source : CILSS, novembre 2004

La gravité de la crise alimentaire du Niger ne peut donc s'expliquer valablement par le seul déficit de la production agricole de la campagne 2004, déficit somme tout limité, même s'il convient de relever de fortes disparités régionales en ce qui concerne le déficit de production. La crise alimentaire est

en réalité sous-tendue par des facteurs endogènes au Niger, structurels, et par un dysfonctionnement des marchés régionaux, qui a eu pour conséquence de porter le prix des céréales vendues au consommateur à un niveau rarement atteint par le passé.

La crise alimentaire intervient dans un contexte de grande pauvreté et de malnutrition infantile endémique. **C'est l'aggravation de cette malnutrition déjà considérable qui a donné un tour dramatique à l'année 2005.**

Cette crise avait été anticipée par le gouvernement qui avait fait état, en toute fin d'année 2004, d'un besoin d'aide alimentaire de 78.100 tonnes de céréales. L'envolée des prix à partir de mars 2005, et la baisse concomitante des prix du bétail, ont durci les conditions de vie des populations. Le schéma suivant traduit le déroulement de la crise.



Source : Fewsnet

I. UN CONTEXTE DE GRANDE PAUVRETÉ

La crise alimentaire que connaît le Niger en 2005 ne peut être séparée d'un contexte de grande pauvreté marqué, notamment, par un déficit agricole structurel. Ce déficit est lié à une tension entre les besoins d'une population en forte croissance et l'insuffisante progression de la production agricole. En 40 ans, le pays a doublé sa population et vu diminuer, de moitié, sa surface arable, qui ne représente plus que 12,5 % de la superficie du pays. **La malnutrition infantile sévère constitue un phénomène endémique.**

A. UN PAYS VULNÉRABLE

1. Des indicateurs économiques et sociaux alarmants

Avec une population de 12,1 millions d'habitants¹ et une superficie de 1.267.000 km², la République du Niger, pays africain sahélien enclavé, reste un des pays les plus pauvres du monde. Elle occupe une **place peu enviable dans le classement du programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) de 2005, s'agissant de l'indice de développement humain : 177^{ème} sur 177 pays²**. Le taux d'alphabétisation de la population est de 17 %.

Le PIB du Niger s'établissait à 2,2 milliards d'euros (2,7 milliards de dollars) en 2003, selon un rapport de la Banque mondiale publié en 2004. Toujours selon cette même source, **le PIB par habitant n'est de que de 159 euros (200 dollars)³**.

Si le PIB du Niger avait accusé un recul d'environ 1 % entre 1999 et 2000, il a progressé en moyenne annuelle de 5,1 % pendant la période de 2001-2003. Cette progression, supérieure à la croissance démographique (+ 3,5 % par an) est notamment liée à un retour récent à la stabilité politique.

Depuis la conférence nationale de 1991, réunissant les forces vives de la nation et ouvrant la voie au multipartisme, le pays a connu une grande instabilité, tant institutionnelle (trois Constitutions, deux régimes d'exception) que politique (une dizaine de Premiers ministres), dont le point culminant a été atteint avec l'assassinat du Président Baré, lui-même auteur d'un coup d'Etat trois ans auparavant. Depuis 1999, une transition démocratique s'est opérée.

¹ Estimations 2005.

² Les autorités nigériennes font valoir que les chiffres pour le Niger datent de 2001 et que le classement est, de leur point de vue, daté.

³ A titre de « comparaison », le PIB par habitant représente pour la France 24.837 euros.

Des élections, jugées satisfaisantes par les observateurs, ont porté à la Présidence de la République, M. Mamadou Tandja¹.

L'année 2004 a été marquée par un retournement de tendance sur le plan économique. L'invasion acridienne et le déficit pluviométrique ont provoqué en 2004 une décroissance du secteur agricole se traduisant par une performance globale de croissance de 0,9 % selon les estimations du FMI, et donc par une baisse réelle du revenu par tête. L'année 2005, compte tenu de la crise alimentaire, ne devrait pas être plus favorable.

La pauvreté est répandue dans l'ensemble de la population. Des enquêtes sur la consommation des ménages conduites en 1990 et 1993, utilisées pour construire la stratégie de réduction de la pauvreté de janvier 2002², soulignent que la population du Niger comprend 63 % de pauvres, dont 34 % classés comme extrêmement pauvres. Avec 85 % de la population, les zones rurales représentent l'essentiel de la pauvreté totale. On compte en effet environ 80 % de sédentaires ruraux, 16 % de sédentaires urbains et 4 % de nomades, confrontés à des difficultés spécifiques.

Population urbaine, rurale et nomade au Niger en 2003 et projection pour 2005

Régions	Population au 30 avril 2003				Projection au 30 avril 2005
	Urbaine	Rurale	Nomade	Totale	
Agadez	156.543	124.572	77.075	358.190	399.327
Diffa	38.006	162.254	34.004	234.264	261.168
Dosso	109.892	1.434.151.	27.346	1.571.389	1.751.860
Maradi	260.259	1.834.912	38.758	2.133929	2.379.005
Tahoua	168.723	1.598.552	73.998	1.841.273	2.059.924
Tillabéri	71.456	1.802.595	86.286	1.960.337	2.185.478
Zinder	263.270	1.760.340	75.338	2.098.948	2.340.008
Niamey	703.838	-	500	704.338	792.420
Niger	1.771.987	8.717.376	413.305	10.902.668	12.162.000

Source: ministère du développement agricole

¹ Celui-ci a été réélu, dans de bonnes conditions de clarté et de transparence, en novembre 2004, avec 65,5 % des voix, contre 34,5 % à M. Mahamadou Issoufou.

² Les objectifs principaux sont la création d'un environnement favorable à la croissance, le développement des secteurs productifs, notamment dans les zones rurales, l'amélioration de l'accès des plus démunis aux services sociaux de bonne qualité, le renforcement des capacités humaines et institutionnelles du pays, la promotion de la bonne gouvernance et de la décentralisation.

2. Une forte dépendance vis-à-vis du secteur agricole

L'activité économique est dominée par le secteur agricole, qui emploie plus de 80 % de la population, génère 42 % du PIB et a contribué en 2003 à hauteur de 31 % aux recettes d'exportation. L'uranium, dont le prix mondial est à la baisse, reste cependant la première source de devises, avec plus de 60 % de la valeur des exportations en 2003. La dette totale du Niger représentait, au début de l'année 2004, 1,555 milliard de dollars et le **service de la dette 142 millions de dollars, soit 46 % des exportations**. Cette dette doit cependant faire l'objet d'un effacement total puisque le Niger fait partie des 18 pays africains éligibles à l'initiative d'annulation de la dette prise au sommet du G8 de Gleneagles.

La forte dépendance de l'économie nigérienne vis-à-vis de l'agriculture et de l'uranium la rend particulièrement vulnérable aux chocs exogènes tels que la sécheresse, l'invasion acridienne et les variations des prix régionaux ou internationaux. Le pays est souvent soumis à des déficits pluviométriques préjudiciables aux cultures et à l'élevage et qui, combinés à la pression démographique croissante, accélèrent la désertification.

B. UNE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MAL ASSURÉE

La sécurité alimentaire n'est pas assurée au Niger. Il existe un écart manifeste, structurel, entre les besoins alimentaires d'une population en forte croissance et la production agricole. Cet écart a tendance à s'accroître. Il pourrait, sur le long terme, prendre un tour encore plus dramatique qu'aujourd'hui.

1. Une pression démographique importante

Le taux de fécondité du Niger est en moyenne **de 7,5 enfants par femme**, ce qui engendre une croissance démographique annuelle de l'ordre de 3,5 %. Si cette tendance se prolongeait, et qu'aucune politique efficace de régulation des naissances ne devait être mise en place, la population du pays pourrait atteindre **55 millions d'habitants en 2050**. Des hypothèses plus optimistes, portant notamment sur l'introduction d'un « planning familial » au Niger, ramènent la prévision de population en 2050 à 33 millions d'habitants.

Or, aujourd'hui, la population du Niger est une population rurale, quasi exclusivement dépendante de sa production agricole. Elle est de plus une population migrant relativement peu¹, par rapport à d'autres pays sahéliens. Ceci pourrait néanmoins avoir changé récemment : dans le cadre des

¹ Au 1^{er} janvier 2003, on recensait 919 nigériens établis en France.

distributions gratuites de vivres, le programme alimentaire mondial aurait enregistré un déficit de population par rapport aux estimations de l'ordre de 17 %, lié d'une part à un recensement erroné, le dernier datant de 2001, et d'autre part, à des migrations vers les pays frontaliers, comme le Nigéria. Le Niger commence à devenir un pays de migrants, le pays le plus pauvre du monde ayant du mal à nourrir une population en forte croissance.

2. Une production agricole sous tension

Parallèlement, en effet, si les statistiques agricoles du pays montrent que les superficies des terres cultivées sont passées de 11.500.000 hectares en 1999 à 12.600.000 hectares¹ en 2003 soit une augmentation de 220.000 hectares chaque année, le Niger doit néanmoins recourir aux importations à hauteur de 10 à 40 % selon les années pour combler une bonne partie du déficit, le reste étant couvert par l'aide alimentaire. **Le Niger, qui était autosuffisant en denrées alimentaires et même exportateur de céréales jusqu'à la fin des années soixante, est devenu fortement déficitaire.**

L'activité agricole s'exerce sur des **exploitations familiales de subsistance de taille réduite pratiquant principalement les cultures vivrières** (mil, sorgho, niébé et manioc). Le riz et quelques autres cultures de rente comme le maïs, le coton et l'arachide sont également pratiqués. La culture du riz connaît actuellement une progression marquée grâce au développement récent des aménagements hydro-agricoles.

L'élevage bovin, ovin, caprin et camelin constitue une activité importante en milieu rural, plus particulièrement dans les vastes étendues du nord du pays, et occupe le deuxième poste des exportations. Le Nigéria est l'un des principaux clients pour le bétail du Niger et entre ces deux pays il existe des flux importants d'animaux et de céréales pour couvrir une partie des besoins de consommation de leurs populations respectives.

La progression des terres cultivées devrait trouver à terme ses limites en raison de la réduction concomitante des terres arables². Les superficies cultivées en mil et en sorgho, bases de l'alimentation de la population nigérienne, sont en effet dépendantes d'une douzaine de pluies, entre juillet et septembre. Elles ont besoin d'une pluviométrie annuelle supérieure à 400 millilitres par an. **Or la part du territoire nigérien bénéficiant de cette pluviométrie a été réduite de moitié, à 12,5 % de la superficie totale du pays, en quarante ans, la population ayant doublé sur la même période.**

¹ Ce qui limite d'autant les possibilités pour les nomades de faire paître leurs troupeaux, d'où des conflits où les morts d'homme ne sont pas rares.

² Les terres cultivables.

Cette réduction trouve sa cause dans l'aggravation de la sécheresse depuis les années 1970.

Des quatre zones agricoles nigériennes, complémentaires en raison de la large mobilité des agro-pasteurs à travers le territoire (zone semi-désertique au nord du pays, zone pastorale sub-saharienne au centre du pays, zone sahélienne à prédominance agro-pastorale au centre sud, recevant entre 200 et 500 mm de pluie par an et dominée par une végétation à base d'acacias, zone sahelo-soudanienne à vocation agricole plus marquée au sud du pays où il pleut entre 600 à 800 mm par an), deux sont fortement tributaires des précipitations dont les fluctuations annuelles et saisonnières expliquent largement la **faiblesse des rendements**¹ et les **fortes variations observées au niveau de la production agricole nationale**. Pour une bonne année comme celle de 2003, les rendements moyens des principales cultures se situent autour de 476 kilos/hectare pour le mil, 334 kilos/hectare pour le sorgho, 134 kilos/hectare pour le niébé² et 495 kilos/hectare pour l'arachide.

A peine 2 % des superficies cultivées bénéficient de l'irrigation à partir du fleuve Niger. De plus, le secteur agricole du pays doit faire face à la dégradation de la fertilité des terres cultivées, à des rendements qui stagnent en raison d'un système agraire encore archaïque (faible utilisation du fumier, de l'engrais, mécanisation quasi inexistante), et à une densité accrue des zones de pâturage, liée à l'augmentation des effectifs de bétail.

3. Des déficits agricoles récurrents

Les années fortement déficitaires sur le plan agricole se sont multipliées au Niger depuis 1983. **On compte ainsi, selon les observateurs, une crise agricole en moyenne tous les quatre ans**. Les années ayant enregistré des déficits vivriers importants sont les suivantes : 1984, 1987, 1989, 1990, 1993, 1997 et 2000. Cette dernière année avait été marquée par un déficit céréalier de l'ordre de 500.000 tonnes, supérieur à celui de l'année 2004³.

Comme l'ont souligné certains interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux, le **Niger connaît une crise alimentaire structurelle. Le pays ne produit ainsi, en moyenne, que pour sept mois de consommation de céréales**. Au-delà des années signalées comme des années de crise, la situation

¹ Les pluies doivent être correctement espacées, ni trop faibles, ni trop fortes, et intervenir « au bon moment ». Le déficit céréalier de 2004 est ainsi lié des épisodes de sécheresse en début de cycle et/ou en fin de cycle des cultures vivrières.

² Le niébé est une variété de haricot.

³ Mais les prix sur les marchés ont été inférieurs à ceux de l'année 2005.

« normale » au Niger est déjà « inacceptable ». Cette situation a donné naissance à une expression employée dans toute l'Afrique : la « soudure »¹.

La « soudure » est la période qui sépare la fin de la consommation de la récolte de l'année précédente et l'épuisement des réserves des greniers, de la récolte suivante. Durant cette période, la population est contrainte de se « débrouiller » pour trouver des ressources monétaires afin d'acheter des vivres, ou de consommer les éléments nutritionnels se trouvant dans des plantes, à l'état naturel. **C'est la durée de la période de soudure qui détermine l'acuité de la crise alimentaire. Si elle dure « habituellement » de juin à septembre, la période de soudure de l'année 2005 a été particulièrement longue, débutant de manière très précoce.**

C. UNE MORTALITÉ INFANTILE TRÈS ÉLEVÉE, LIÉE NOTAMMENT À UNE MALNUTRITION ENDÉMIQUE

L'espérance de vie est de 46 ans au Niger, selon les chiffres de la Banque mondiale de 2004. On compte dans le pays 600.000 naissances annuelles (764.000 naissance en France en 2004, pour un pays environ six fois plus peuplé) et 200.000 décès, dont la moitié est constituée de décès d'enfants.

1. Une mortalité infantile considérable

Le taux de mortalité des enfants avant cinq ans s'établit, au Niger, à 280 ‰. Ceci signifie qu'un enfant sur trois n'atteint pas l'âge de cinq ans. Si ces chiffres connaissent, en tendance, une amélioration relative (le taux de mortalité infantile avant cinq ans était de 320 ‰ il y a dix ans²), ils restent considérables. **C'est cette réalité qu'ont rencontrée les journalistes dépêchés sur place pour « couvrir » la crise alimentaire. Leurs reportages se sont voulus alarmants, masquant cependant la réalité de la crise nigérienne : la catastrophe humanitaire qu'ils ont découverte en 2005 se reproduit chaque année, depuis des décennies. L'urgence de la crise passée, et les ONG qui l'accompagnent, parties, la même mortalité infantile risque fort de perdurer.**

Les contacts de vos rapporteurs spéciaux avec les médecins des centres de récupération nutritionnelle de Médecins sans frontières (MSF) à Maradi et à Dakoro soulignent que la principale affection rencontrée, au-delà des cas de malnutrition, est le paludisme.

¹ Ce terme était également employé en France au Moyen-Âge pour caractériser la même difficulté.

² 354 ‰ en 1960.

2. Une malnutrition infantile endémique

Les chiffres fiables, fondés sur un dispositif de suivi permanent, manquent pour décrire l'ampleur de la malnutrition infantile au Niger. Seules des enquêtes ponctuelles ont été réalisées, soulignant toutes que **la malnutrition infantile, chronique ou aiguë¹, constitue un phénomène endémique au Niger.**

Les taux de malnutrition infantile sont élevés à travers tout le pays. **Sur la période 1995-2003, on estime le taux de malnutrition des enfants de moins de cinq ans, caractérisé par une insuffisance pondérale modérée et grave, à 40 %. 14 % des enfants de moins de cinq ans souffrent d'une insuffisance pondérale grave. 14 % souffrent d'émaciation. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'il n'y a pas d'amélioration depuis 10 ans.**

Les chiffres de la malnutrition au Niger

(en %)

Nouveaux-nés présentant une insuffisance pondérale à la naissance, 1998-2003	17 %
Pourcentage d'enfants nourris au sein (1995-2003), plus aliments de sevrage (6-9 mois)	56 %
Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans (1995-2003), souffrant d'insuffisance pondérale modérée et grave	40 %
Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans (1995-2003), souffrant d'insuffisance pondérale grave	14 %
Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans (1995-2003), souffrant d'émaciation modérée et grave	14 %
Taux de couverture de l'apport en vitamine A (6-59 mois), 2002	77 %
Pourcentage de ménages consommant du sel iodé (1997-2003)	15 %

Source : UNICEF

¹ La malnutrition chronique se manifeste par un retard de croissance par rapport à l'âge. La malnutrition aiguë se caractérise par un rapport poids/taille inférieur à 80 % de la médiane. Chacune de ces deux formes (chronique et aiguë) peut être qualifiée de sévère ou de modérée en fonction de la gravité. La malnutrition aiguë sévère correspond à un rapport poids/taille inférieur à 70 % de la médiane.

Les taux de malnutrition connaissent des disparités régionales significatives, la région de Maradi étant la plus touchée, alors qu'elle représente 23 % de la production nationale de mil et de sorgho. Le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans émaciés est de 20 %, les retards de croissance atteignant 43 %. Dans l'ordre sont ensuite concernées par la malnutrition, selon les enquêtes menées au cours des dernières années, les régions de Zinder, Diffa, Agadez et Tahoua¹.

Les régions de Dosso, Tillabéri et Niamey sont traditionnellement moins affectées par la malnutrition. Toutefois, Dosso constitue une région marquée par de moindres apports en vitamine A (7 % d'enfants aveugles selon certaines sources) et en iode (prévalence de goitres de l'ordre de 10 % pour les adolescents). Tahoua et Maradi sont également touchées par un déficit en vitamine A.

Si elle en explique une partie, la pénurie alimentaire ne peut rendre compte de la totalité de la malnutrition infantile qui sévit au Niger à l'état endémique. Contribuent au taux très élevé de malnutrition infantile le manque d'eau et l'insuffisance de sa qualité, l'incapacité de payer les services médicaux dans les installations gérées par le gouvernement, l'inadéquation des soins infantiles et les mauvaises conditions d'assainissement. **Les difficiles conditions d'accès aux soins au Niger constituent le principal facteur aggravant de la malnutrition infantile selon les ONG ayant mis en place des centres de récupération nutritionnelle.** Selon Médecins sans frontières (MSF), la carte de santé est payante (500 francs CFA) et le prix de la consultation pour les enfants varie entre 300 et 600 francs CFA. Selon cette ONG, les ordonnances des enfants malnutris s'élevaient en moyenne à 15.000 francs CFA à l'hôpital de Tahoua, en avril 2005.

L'enquête nutritionnelle réalisée par la FAO en 1998 explique les contradictions pouvant être observées entre l'état nutritionnel des enfants et la consommation alimentaire, à Maradi en particulier. Dans cette zone notamment, la prévalence importante de la malnutrition infantile peut s'expliquer par la forte proportion de maladies diarrhéiques, des mères très jeunes à la naissance, et surtout par des **habitudes alimentaires inappropriées** telles que l'allaitement retardé des nouveaux-nés à 4-5 jours après la naissance et nourris à l'eau, aux tisanes et au lait de vache. La rapidité du sevrage au sein de la population haoussa explique également, pour une part, la malnutrition infantile endémique du Niger.

Comme le soulignait enfin M. Mahamadou Zeiti Maïga, gouverneur de la région de Tahoua, lors de sa rencontre avec vos rapporteurs spéciaux, **la faible diversification de l'alimentation des jeunes enfants et le faible**

¹ Certaines enquêtes, distinguant le sud et le nord de la région de Tahoua, nuancent le constat en considérant que la malnutrition infantile est moins mauvaise que la moyenne nationale dans le nord de cette région.

apport après le sevrage d'éléments lactés, contribuent fortement au phénomène de la malnutrition, qui ne date donc pas, il convient de le souligner encore une fois, de la crise alimentaire de 2005, mais constitue malheureusement un phénomène endémique. La sortie des centres de récupération nutritionnelle doit s'accompagner d'un effort d'explication auprès des mères des enjeux liés à la diversification des modes d'alimentation des jeunes enfants.

Ceci peut expliquer pourquoi, dans la région de Maradi, les taux de malnutrition chronique des nouveaux-nés sont les mêmes dans les ménages « bien nantis » que dans les ménages « pauvres ».

II. 2005 : UNE CRISE ALIMENTAIRE DE GRANDE AMPLEUR

Pour être de grande ampleur, la crise alimentaire de 2005 n'est pas sans précédent. Si elle pris un tour aussi dramatique, cela tient sans doute au fait qu'au déficit de production agricole s'est ajouté un dysfonctionnement des marchés sous-régionaux ayant conduit le prix des denrées alimentaires à des niveaux rarement atteints, rendant ainsi les stratégies d'adaptation des populations plus difficiles.

A. LES RACINES DE LA CRISE

Deux facteurs ont influé sur la campagne agricole de 2004 au Niger : un déficit pluviométrique important et une invasion de criquets pèlerins dans certaines zones de culture. On estime que **le déficit net céréalier de 223.500 tonnes enregistré au titre de la campagne 2004 est dû, pour environ 30 %, aux effets de l'invasion acridienne, et, pour environ 70 %, aux effets de la sécheresse.**

1. Un déficit pluviométrique

Le déficit pluviométrique a affecté particulièrement les zones agro-pastorale et septentrionale du pays. Les premières pluies ont été enregistrées dans plusieurs localités au mois d'avril, permettant d'effectuer des semis dans quelque 1.500 villages contre 950 à la même période en 2003. Cependant, alors que les semis se poursuivaient, une pause pluviométrique de 3 à 6 semaines selon les localités est intervenue à partir du mois de mai 2004, affectant durement les semis dans les zones nord des départements de Mayahi, Dakoro, Aguié (région de Maradi), Tanout et Gouré (région de Zinder), Maïné Soroa, Diffa et N'Guigmi (région de Diffa), Tahoua, Illéla (région de Tahoua).

De nouveaux semis ont donc du être effectués en juillet 2004. Si dans certaines zones des régions de Dosso, Maradi et Zinder le mil et sorgho ont connu un développement satisfaisant, certaines régions ont connu un arrêt plus précoce des pluies vers fin août /début septembre 2004, entraînant une chute des récoltes.

2. Une invasion acridienne

Certaines zones de culture ont en outre fait l'objet d'une **invasion acridienne**. L'infiltration d'essaims de criquets pèlerins dans la zone des cultures a été observée à partir du mois d'août 2004, suivi d'éclosions massives de larves dans le Tamesna et le nord-est de l'arrondissement de Tanaout (région d'Agadez). En septembre 2004, des essaims ont été signalés dans l'Irhazer, l'Aïr, le Tamesna (région d'Agadez) ainsi que dans le Nord des régions de Tahoua, Tillabéri et Zinder, et des bandes larvaires dans les régions de Tahoua et Maradi. De vastes étendues de cultures et des pâturages ont été dévastées par les criquets pèlerins.

Zones infestées en 2004 par le criquet pèlerin et les sautériaux et superficies traitées

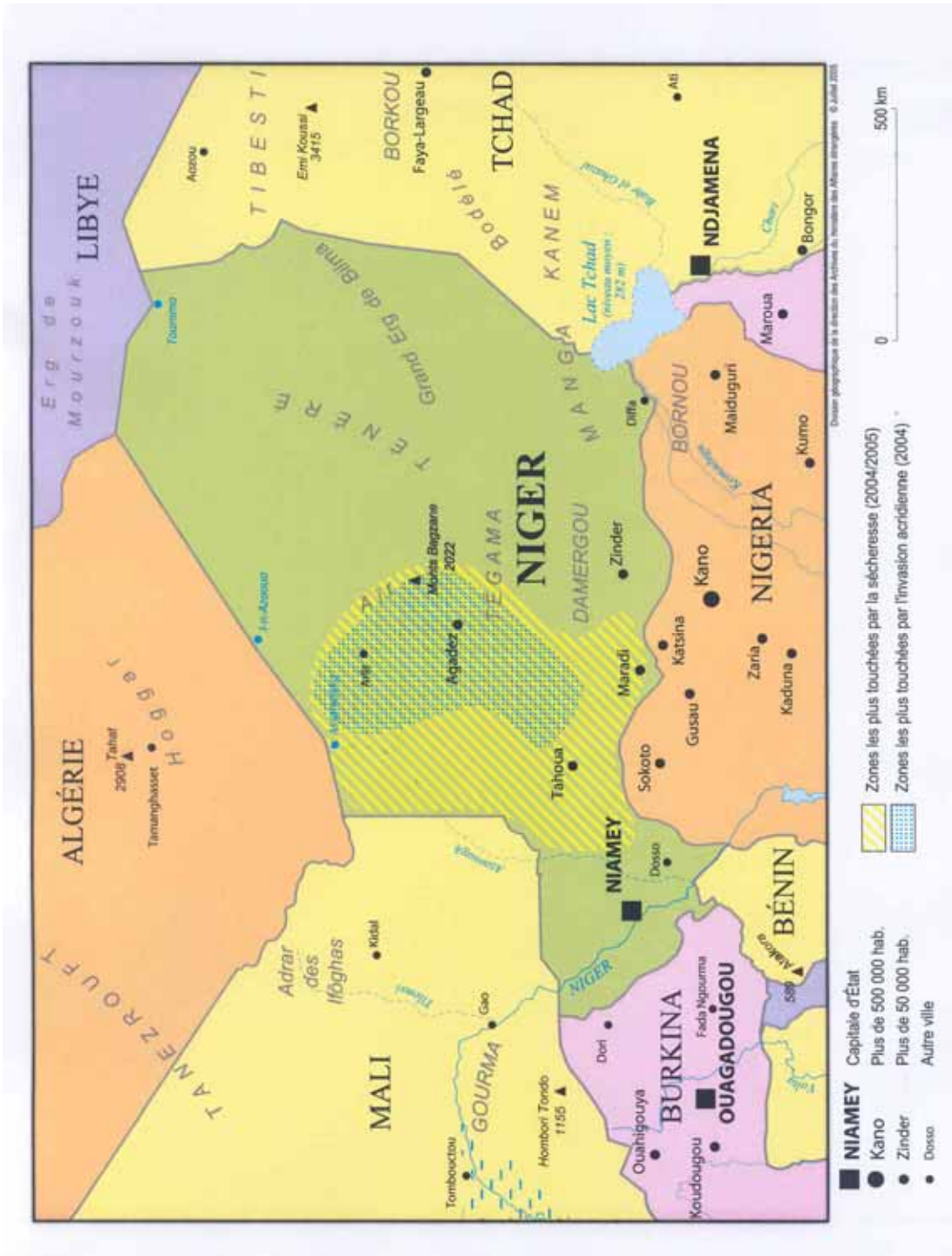
(en hectares)

Régions	Criquet pèlerin		Sautériaux	
	Superficies infestées	Superficies traitées	Superficies infestées	Superficies traitées
Agadez	350	-	50	25
Diffa	-	-	38.430	22.425
Dosso	-	-	14.685	5.545
Maradi	46.570	19.290	16.225	9.225
Tahoua	67.530	25.195	82.365	4.550
Tillabéri	125.000	14.760	26.095	7.115
Zinder	52.830	16.260	79.850	10.200
Total	292.280	75.505	257.700	59.085

Source : République du Niger, cabinet du Premier ministre

Cette situation s'est traduite par une baisse importante des niveaux de rendements des cultures de mil et de sorgho dans toutes les régions affectées par le criquet pèlerin et la sécheresse. Les pertes de rendement par rapport à l'année précédente ont atteint, selon une mission de la FAO conduite au dernier trimestre de l'année 2004, pour le mil, de 20 à 47 % dans la région de Tillabéri, de 8 à 30 % à Tahoua et d'environ 15 % à Maradi et Zinder. Pour le sorgho, les pertes de rendement par rapport à l'année précédente ont été, de 20 à 25 % dans la région de Tillabéri, de 12 à 38 % à Tahoua et de 26 à 30 % à Maradi et Zinder. Les déficits de production sont variables selon les régions, ce qui explique que la crise alimentaire n'ait pas été ressentie de la même façon dans tout le Niger.

Carte des zones touchées par l'invasion acridienne et la sécheresse en 2004



B. UNE CRISE AVIVÉE PAR UNE HAUSSE DES PRIX DES CÉRÉALES SANS PRÉCÉDENT

Un déficit de production de céréales de l'ordre de 12 % par rapport à l'année précédente ne peut, à lui seul, expliquer le déroulement d'une crise alimentaire de grande ampleur. Le marché des céréales nigérien est à la fois alimenté par la production nationale et par des importations en provenance du marché sous-régional. Le déficit de production nationale aurait pu être compensé par une augmentation des importations à due concurrence. La mise en route de l'aide alimentaire par le dispositif national de gestion des crises aurait, de plus, pesé sur les prix. Compte tenu du faible niveau de déficit, l'augmentation des prix de céréales aurait pu ainsi rester modérée, ce qui aurait permis à la population de traverser la période de « soudure » sans plus de dommages que les années précédentes.

En réalité, les prix des céréales se sont envolés, alimentant des rumeurs d'une spéculation nourrie par le gouvernement et rendant difficile les stratégies d'adaptation des populations.

1. L'envolée des prix

Il est difficile d'obtenir des données permettant de suivre, année après année, et sur l'ensemble de la campagne, l'évolution des prix des céréales au Niger. L'envolée des prix, au-delà des niveaux atteints lors de la dernière crise alimentaire, en 2000 et 2001, a été relevée par tous les observateurs.

Sur les marchés des produits agricoles, contrairement à la normale, **le niveau des prix des produits céréaliers est resté très élevé malgré la fin de la campagne agricole 2004¹**, poursuivant ensuite une hausse graduelle. **Comparés à ceux de l'année précédente, pour chaque période, les prix des produits alimentaires de base ont pour la plupart presque doublé en 2005²**. En février 2005, les prix des vivres étaient déjà comparables à ceux de la soudure de l'année 2003, durant les mois de juin, juillet et août. La hausse a été très marquée en juin 2005, les prix ayant commencé à refluer, avec les récoltes, au mois de septembre.

A cette évolution générale s'ajoutent des disparités locales. Comme dans la plupart des pays d'Afrique, il n'existe pas au Niger un marché national des céréales mais des marchés locaux. Les prix des céréales sont plus élevés

¹ L'arrivée des récoltes accroît l'offre, engendrant une baisse des prix.

² Les prix ont varié de 109 francs CFA le kilo à 147 francs CFA pour le mil et de 96 francs CFA à 136 francs CFA le kilo pour le sorgho entre octobre 2003 et juillet 2004.

au Nord qu'au Sud parce que les zones nord sont chroniquement déficitaires (exemple de Dakoro), que les zones déficitaires à plus de 50 % sont plus concentrées en 2005 au Nord qu'au Sud et, qu'au Nord, les zones de consommation sont très éloignées des zones de production.

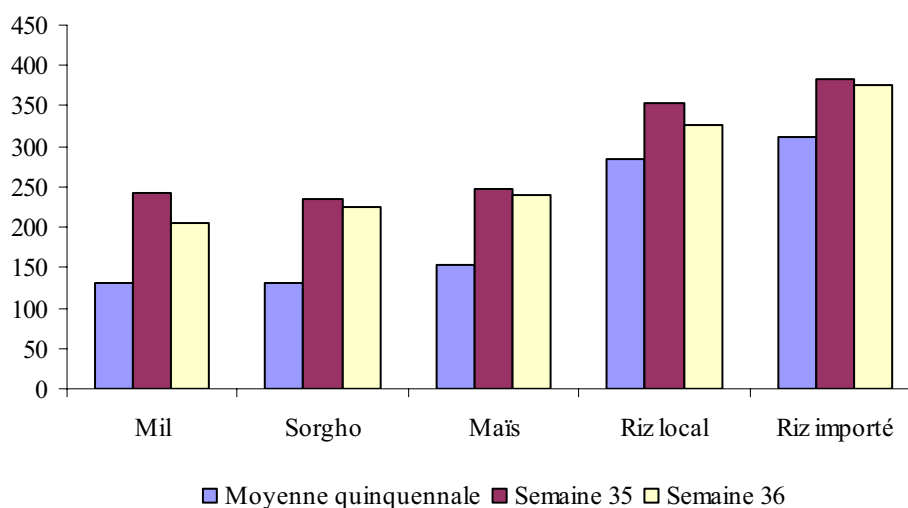
Les prix des céréales - normalement 10.000 francs CFA le sac de mil - ont amorcé en juin 2005 une hausse importante, portant la valeur du sac de 100 kilos de mil à 22.700 francs CFA à Zinder, par exemple. A Tillabéri, au mois de juin 2005, le prix du sac de 100 kilos de mil a dépassé les 28.000 francs CFA.

Il a fallu attendre la dernière décade d'août 2005 pour assister à une baisse substantielle du coût des céréales sur certains marchés essentiels (Maradi) et dans des marchés de certains départements (Téra, Konni). Comparée à juin 2005, la baisse du prix du mil, en août 2005 à Maradi était de 7 %.

Le graphique suivant, s'il signale un reflux des prix, montre l'écart persistant entre la moyenne quinquennale des prix au mois de septembre et les prix des semaines 35 et 36 de l'année 2005¹. Les écarts sont pour le mil de + 57 %, pour le sorgho de + 73 %, pour le maïs de + 57 % et pour le riz de + 19 %.

**Prix des principales céréales au Niger :
moyenne sur 5 ans en septembre et semaines 35 et 36 de l'année 2005**

(en francs CFA, pour un sac de 100 kilos)



Source : système d'information des marchés agricoles (SIMA) du Niger

¹ Semaine du 29 août au 4 septembre 2005 et du 5 septembre au 12 septembre 2005.

2. Les facteurs de hausse des prix

Plusieurs facteurs ont été avancés pour expliquer la hausse durable des prix des céréales au Niger, malgré l'intervention de ventes à prix modéré organisées par le dispositif national de gestion des crises alimentaires et, par la suite, de distributions gratuites de vivres menées par les ONG, le PAM et le dispositif national nigérien.

Il convient de souligner tout d'abord l'impact de l'introduction passagère de la TVA sur les produits de première nécessité, sous la pression des institutions financières internationales. Cette introduction, qui a eu lieu le 5 janvier 2005, a provoqué de multiples protestations. A la suite de manifestations, organisées par la « coalition contre la vie chère », qui a réussi à fédérer l'opposition au Président Mamadou Tandja et à son gouvernement, cette mesure a été suspendue le 19 avril 2005.

Le comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) a par ailleurs relevé que l'accent mis par les médias, les agences internationales de l'ONU et les ONG, sur la gravité de la crise alimentaire au Sahel avait eu pour conséquence malencontreuse d'amener certains négociants privés à ne pas mettre leurs stocks sur le marché, dans l'espoir de pouvoir demander des prix plus élevés. De plus, des achats de céréales, par des ONG internationales, sur les marchés locaux, ont été enregistrés, produisant, à la marge, des effets inflationnistes. L'association « Réunir » aurait ainsi, par exemple, acheté en juillet 2005, 30.000 kilos de riz sur le marché de Niamey.

Surtout, la hausse des prix a été nourrie par un **dysfonctionnement du marché sous-régional des céréales**. En 2004, la production céréalière a reculé dans plusieurs pays côtiers d'Afrique qui exportent habituellement des céréales vers le Niger. Certaines régions du Ghana et de Côte d'Ivoire ont subi une baisse de leur production. Un gros déficit a été enregistré au Cameroun. Les prix des céréales ayant augmenté dans ces pays, leurs exportations ont été restreintes.

Dans le même temps, alors qu'il est traditionnellement exportateur de céréales, **le Nigéria a importé d'importants volumes de céréales, provenant notamment du Niger, malgré les déficits que connaît ce pays**. Les prix très élevés pratiqués au Nigéria, en raison de l'urbanisation rapide de ce pays et de la croissance des revenus du pétrole, ont incité les marchands nigériens à écouler une part de leurs stocks au Nigéria. Le Niger constitue en effet un des marchés les plus ouverts du Sahel : les exportations ont eu lieu sans entrave. La prise de conscience de ce phénomène a eu lieu tardivement, faute d'un dispositif de suivi adéquat des échanges transfrontaliers.

Enfin, **les autres pays frontaliers du Niger, Burkina Faso et Mali essentiellement, ont eux, au contraire, fermé leurs frontières** afin d'éviter que des exportations vers le Niger ne réduisent leurs stocks et n'augmentent les prix sur leur marché national.

3. Les limites rencontrées par les populations dans leurs stratégies de survie

A l'occasion des périodes de « soudure », ou lors des crises alimentaires, la population nigérienne met en œuvre des stratégies de survie permettant, soit de trouver des « aliments de pénurie », soit de trouver des ressources monétaires permettant d'acheter des vivres sur les marchés. **Ces stratégies de survie ont trouvé en 2005 des limites.** Le montant monétaire annuel dont peut disposer une famille en zone rurale a ainsi baissé en 2005, passant d'un montant estimé habituellement à 35.000 francs CFA à 20.000 francs CFA, en raison de l'importance et de la longueur de l'exode saisonnier.

La période de « soudure » est traditionnellement marquée par l'exode de bras valides et souvent des familles entières vers les gros centres urbains de la région, voire au-delà des frontières régionales ou même nationales. Les principales destinations sont : Maradi, Agadez, le Nigeria et la Libye. La pratique du petit commerce dans les pays frontaliers permet de constituer des revenus complémentaires¹ permettant de faire face à la période de « soudure ». Si aucun chiffre n'a pu être établi, le déficit de population constaté à l'occasion des distributions gratuites de vivres du PAM (17 %) par rapport aux évaluations est sans doute lié à des migrations exceptionnelles, au Nigéria notamment, en 2005.

Les habitants des zones rurales pratiquent également la vente de bois, du fourrage, des sous-produits agricoles et des produits de cueillette (balanites, gomme arabique, kagna etc...). Ils récoltent et consomment des aliments de pénurie (son de céréales, farine de manioc, feuilles et fruits de certains arbres sauvages, etc...) leur permettant de subsister. Ces récoltes ont également été importantes en 2005.

Les habitants des zones rurales mobilisent enfin, et surtout, leur épargne, investie dans leur cheptel, en vendant des animaux de tous âges (petits ruminants essentiellement) pour s'approvisionner en vivres. En 2005, malheureusement, alors que le prix des céréales a atteint des niveaux record, la valeur des petits ruminants a beaucoup baissé. Ainsi, dans la région de Tahoua, la valeur d'un bélier est passée de plus d'un sac de mil à moins d'un demi sac. Dans les zones très éloignées des grands centres (Goudoumaria/Maïné Soroa) et très enclavées (Kriguim/Gouré et Issari/Diffa), les prix

¹ Il y a également une aide déterminante des nigériens de l'extérieur.

relevés pour les petits ruminants moyens sont respectivement, pour ces trois zones, de 2.700 francs CFA, 3.000 francs CFA et 2.350 francs CFA pour le cabri et de 11.500 francs CFA, 7.500 francs CFA et 5.800 francs CFA pour le mouton. Compte tenu des prix pratiqués en août 2005 sur ces marchés locaux, il fallait vendre un troupeau de 13 cabris, ou six moutons moyens, pour acheter un sac de mil de 100 kilos au marché de Issari, 13 cabris, ou 5 moutons moyens au marché de Kriguim et 11 cabris ou 3 moutons moyens au marché de Goudoumaria. Sur ce dernier marché, même la vente d'un taurillon ne permettait pas d'acheter 2 sacs de mil, traduisant la dégradation, en termes relatifs, des conditions de vie des éleveurs, et notamment des nomades qui se consacrent exclusivement à l'élevage.

Toutes ces difficultés ont rendu dans certains cas nécessaires, des emprunts, la **vente sur pied des récoltes** de certains ménages, voire parfois même la mise en gage ou la vente de leurs champs. **Les difficultés de l'année 2005 sont constitutives pour le Niger tout autant d'une crise alimentaire que d'une crise sociale.**

C. L'AMPLEUR DE LA CRISE ALIMENTAIRE

La crise alimentaire a fait l'objet d'évaluations successives par le dispositif national de gestion des crises alimentaires du Niger, appuyée par ses comités locaux, et par ses partenaires.

1. L'évaluation du déficit alimentaire global

En novembre 2004, une fois connus les résultats de la campagne agricole, a été établi un bilan céréalier mettant en regard le volume de la production et le besoin global des habitants. La norme de consommation au Niger est de 242 kilos de céréales par habitant et par an.

Ont été estimés par ailleurs la variation des stocks et le solde des exportations/importations de céréales.

Sur cette base a été annoncé le 23 novembre 2004, par un communiqué du Conseil des ministres, un déficit céréalier de 223.500 tonnes, correspondant à 7,5 % des besoins alimentaires sur le plan national, mais à 26 % des besoins dans les zones vulnérables, et un déficit fourrager, sans précédent récent, d'environ 4,6 millions de tonnes de matière sèche, soit 36,5 % des besoins.

2. La définition des zones vulnérables

2.988 villages totalisant une population de 3,29 millions d'habitants, soit 32 % de la population totale, ont été déclarés en situation d'insécurité alimentaire parmi lesquels, 77 %, soit 2,7 millions de personnes ont été déclarés vulnérables.

Ont été considérées en situation d'insécurité alimentaire les personnes habitant dans les zones où le déficit par rapport aux besoins alimentaires était supérieur à 50 %.

L'ensemble des régions et villes nigériennes a été classé, à l'issue de la campagne agro-pastorale 2004, selon un indice de vulnérabilité appréhendé au regard de dix critères (situation pluviométrique, situation de l'agriculture vivrière, situation de l'agriculture de rente, situation pastorale, sources de revenus secondaires, état des marchés, situation sanitaire et nutritionnelle, éléments d'alerte, capacités d'ajustement, indice de l'année précédente).

111 zones vulnérables ont été recensées, regroupant, après une révision opérée au mois de mai 2005, 2,7 millions de personnes.

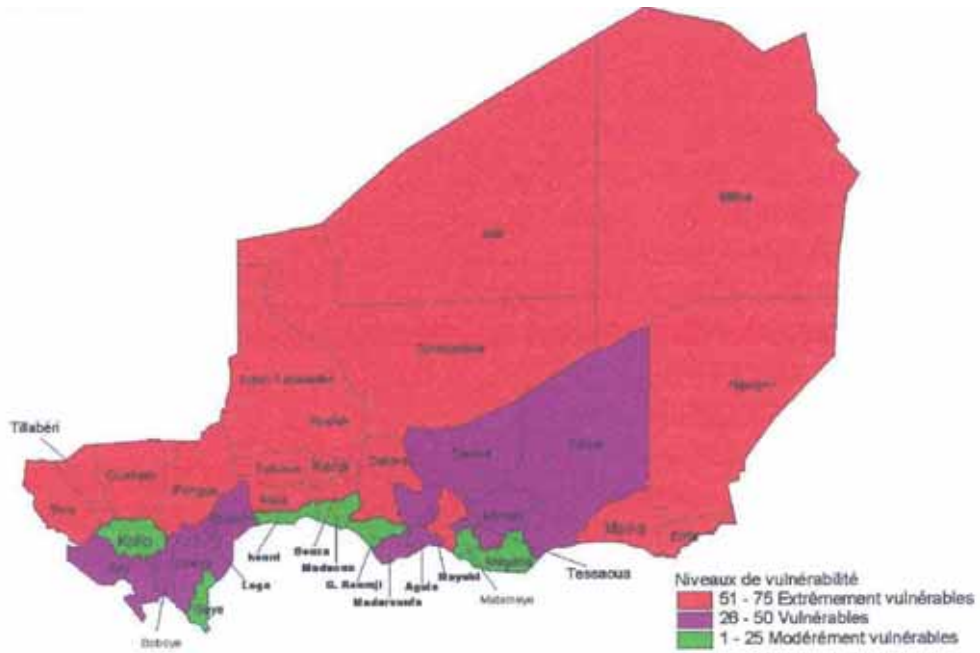
Population en situation d'insécurité alimentaire au Niger en 2004 et 2005

(en milliers de tonnes et écart en %)

Régions	Populations déficitaires à 50 % et plus		Populations vulnérables révisées
	2003/204	Janvier 2005	Mai 2005
Agadez	108.333	124.464	159.854
Diffa	47.195	172.933	204.649
Dosso	177.731	89.761	108.806
Maradi	102.890	383.683	357.037
Tahoua	375.819	951.068	1.101.843
Tillabéri	238.804	1.091.698	1.079.161
Zinder	139.515	468.389	468.489
Niamey	19.981	11.652	11.652
Total	1.210.268	3.293.648	3.491.491

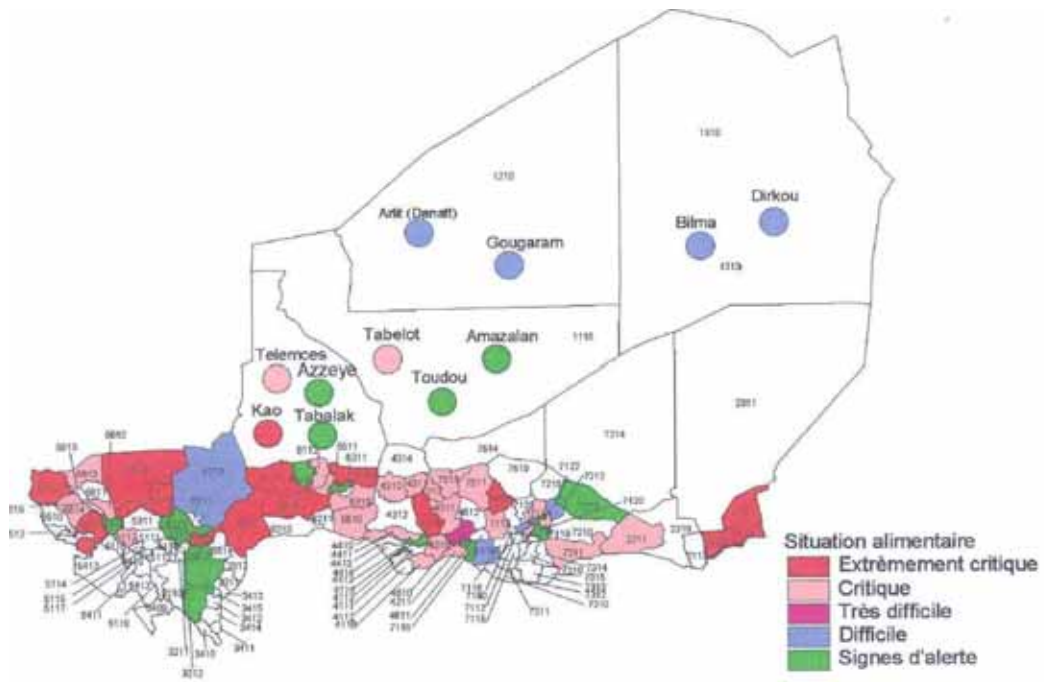
Source : système d'alerte précoce du comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires, 31 juillet 2005

Les zones d'insécurité alimentaire (3,29 millions de personnes) et de vulnérabilité (2,7 millions de personnes)



Source : système d'alerte précoce, Niger

Les 111 zones vulnérables, dont les 19 zones (874.000 personnes), en situation extrêmement critique



Source : système d'alerte précoce, Niger

Les 111 zones vulnérables ont été réparties selon la gravité de leur situation. **Aucune n'a été classée en état de famine. 19 zones¹, correspondant à une population estimée à 874.000 habitants, ont été considérées toutefois comme étant dans une situation alimentaire extrêmement critique.** Ces zones étaient caractérisées, au moment de leur recensement, par une réduction du nombre de repas journaliers (moins d'un repas par jour), une consommation d'aliments de pénurie, une vente inhabituelle de jeunes femelles reproductrices, une vente des biens personnels et d'équipements de production.

29 zones se sont trouvées par ailleurs dans une situation alimentaire critique, totalisant une population estimée à 827.000 personnes.

26.800 habitants vivant dans la zone de Korgom (Tessaoua) ont été considérés comme vivant une situation alimentaire très difficile et 265.000, répartis entre 14 zones, comme vivant une situation alimentaire difficile. 25 zones, recensant 700.000 personnes, présentaient des signes d'alerte. Les autres zones, sous surveillance, ont été considérées comme vivant une situation alimentaire relativement calme, la stratégie d'adaptation de ces personnes à la crise alimentaire leur permettant de subsister dans des conditions « supportables ».

3. La situation du cheptel

Si vos rapporteurs spéciaux ont pu constater certains malentendus au cours de leur déplacement à Dakoro sur la prise en compte des zones pastorales au titre de la crise alimentaire, certains éleveurs pensant, à tort, que le classement en zone vulnérable ne pouvait être lié qu'à un déficit de la production céréalière, et craignant ainsi de ne pas voir leur situation difficile trouver une réponse², ils ont entrevu une réalité parfois cruelle en ce qui concerne la situation du cheptel, du moins dans certaines zones.

En moyenne, la situation du cheptel ne s'est pas trop dégradée au Niger en 2005, même s'il a souffert de la pénurie de fourrage, ce qui l'a amené à transhumer au-delà des zones de pâturage habituelles, et à faire, dans certains cas, un retour précoce dans les zones agricoles. **Néanmoins, dans la région de Dakoro, les pertes ont été importantes.**

¹ Région de Zinder (Ollelewa), région de Diffa (Issari, Bosso, Kablewa), région de Maradi (Mayahi, Saé Saboua, Chadakori), région de Tallabéri (Amarsingué, Bankilaré, Goroual et Dargol, Anzourou, Ouallam, Tondikiwindi), région d'Agadez (Tabelot), région de Tahoua (Dangona, Bambey, Keita, Kao).

² Le dispositif national de gestion des crises alimentaires s'appuie sur des comités locaux qui lui permettent d'ajuster la distribution ou la vente de vivres en fonction des besoins, y compris dans les zones pastorales. Néanmoins, compte tenu des mouvements de population, l'appréhension de leur situation réelle est sans doute rendue plus difficile.

Cette zone a enregistré une forte mortalité de bovins et de caprins suite aux effets cumulés de privation d'alimentation et de maladies. Les quantités de pertes enregistrées à Dakoro pourraient être supérieures à celles de presque toutes les localités du pays.

Pertes d'animaux enregistrés dans la région de Dakoro

Espèces	Effectif	Pertes	Pourcentage des pertes
Bovins	119.185	23.837	20 %
Petits ruminants	447.180	58.133	13 %
Camelins	4.757	237	5 %

Source : FAO

Au cours de leurs contacts avec le comité local de prévention des crises de Dakoro, vos rapporteurs spéciaux ont ainsi reçu les témoignages d'associations d'éleveurs faisant état de cheptels décimés jusqu'à 60 % ou 70 %. Certains troupeaux se sont en effet trouvés, en juin 2005, pris au piège, dans des « poches » de la vallée de la Tarka, sans pâturages ni fourrages, ce qui a fait, selon les interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux, « le bonheur des boucaniers ». La présence de carcasses d'animaux morts ne va pas sans poser des problèmes sanitaires. Certaines ONG, comme OXFAM, dans le cadre d'un programme « travail contre nourriture », ont mis en place, autour de Dakoro, des actions pour réduire la présence de ces carcasses d'animaux.

III. L'AGGRAVATION DE LA MALNUTRITION INFANTILE

L'ouverture de nouveaux centres de récupération nutritionnelle par les ONG, notamment Médecins Sans Frontières (MSF)¹, a accru une offre de soins en matière de traitement de la malnutrition qui manquait au Niger. Ce faisant, l'offre nouvelle de soins a permis aux médias internationaux de découvrir l'ampleur de la malnutrition des enfants nigériens, engendrant néanmoins des **confusions fortes entre ce qui relevait de la malnutrition endémique et ce qui relevait de son amplification liée à la crise alimentaire**, le phénomène structurel et le phénomène conjoncturel constituant tous deux une réalité inacceptable pour qui, venant de l'Occident, découvre le drame silencieux de la mortalité infantile en Afrique. Néanmoins, savoir que **50 % des 200.000 morts enregistrés chaque année au Niger sont des enfants permet de prendre la mesure réelle de l'impact de la crise alimentaire de 2005 sur la mortalité infantile**², d'autant que cette mortalité tient par ailleurs également à d'autres éléments comme la mauvaise qualité de l'eau ou le paludisme.

L'aggravation de la malnutrition infantile en raison de la crise alimentaire de 2005, n'en constitue pas moins une réalité forte constatée dès le premier trimestre de l'année 2005. Ainsi, en mars, de nombreuses naissances de bébés de poids inférieurs à 2,5 kilos étaient enregistrées à Aguié (région de Dakoro).

A. L'AUGMENTATION DES ADMISSIONS DANS LES CENTRES DE RÉCUPÉRATION NUTRITIONNELLE

Les repères par rapport aux années passées manquent dans la plupart des centres de récupération nutritionnelle, beaucoup ayant ouvert leurs portes en 2005. Néanmoins, l'augmentation du nombre d'admissions enregistrée par les centres de récupération nutritionnelle de la région de Maradi tenus par Médecins Sans Frontières (MSF), ouverts depuis 2001, rend bien compte de l'aggravation de la malnutrition infantile. Jusqu'à la semaine 19³, MSF n'ayant pas ouvert de nouveaux centres dans la région, le nombre d'admissions pour malnutrition aiguë a été réalisé à « structure constante ». Entre le premier janvier et cette semaine-là, le nombre d'admissions a pourtant été multiplié par deux et demi, dénotant une indéniable accentuation de la malnutrition infantile dans la région de Maradi.

¹ Présente au Niger depuis 2001.

² Si l'on insiste autant sur la mort des jeunes enfants, ceci est lié au fait que ce sont eux qui meurent de la malnutrition : les scènes dans les villages ne sont pas rares d'une famille active, d'enfants jouant, avec un petit dernier souffrant d'une terrible perte de poids.

³ Semaine du 9 mai 2005.

En temps habituel, le nombre d'admissions pour malnutrition sévère est élevé pendant la période de « soudure » de juin à septembre. Après la récolte, en octobre, le nombre d'admissions diminue et se maintient à un niveau plus bas jusqu'au mois de mai.

Or, en 2005, dès janvier, le nombre d'admissions était plus proche de celui observé durant la période de « soudure » que du niveau habituel, après récolte.

Statistiques des centres de récupération nutritionnelle dans la région de Maradi

Années	Admissions	Sorties	Guéris ¹	Décédés	Pourcentage de décès
2001	4.559	4.062	2.469 (61 %)	243	6 %
2002	5.531	5.308	3.450 (65 %)	372	7 %
2003	6.697	6.355	4.815 (75,8 %)	473	7,4 %
2004	9.632	9.524	7.954 (83,5 %)	576	6 %
2005 (jusqu'à semaine 32)	16.836	10.956	9.738 (88,9 %)	559	5,1 %

Source : gouvernorat de Maradi

B. LES ENQUÊTES PONCTUELLES

Faute d'enquête systématique sur la malnutrition infantile, deux enquêtes ponctuelles ont été réalisées, signalant une aggravation du phénomène au premier semestre 2005. Une enquête réalisée en janvier 2005 par Helen Keller International et le PAM dans les régions de Maradi et de Zinder a fait état de taux de malnutrition aiguë généralisée de 13,4 % et de taux de malnutrition aiguë sévère respectivement de 2,2 % et 2,7 %. Une autre enquête réalisée par Médecins Sans Frontières (MSF) en avril-mai 2005 dans certaines régions de Tahoua et de Maradi a révélé des taux de malnutrition aiguë généralisée de respectivement 19,5 % et 19,3 % et de malnutrition aiguë sévère de 2,9 % et 2,4 %. Cette enquête nutritionnelle aurait révélé des taux de mortalité supérieurs au seuil d'urgence de 2 pour 10.000 enfants par jour dans certains villages.

Si ces taux ne peuvent pas être extrapolés à l'échelle de l'ensemble des régions du Niger, ils soulignent néanmoins l'impact de la crise alimentaire de 2005 sur la nutrition des jeunes enfants.

¹ Outre les guérisons et les décès, on constate un nombre, de plus en plus limité, d'abandon de traitements.

DEUXIÈME PARTIE :

LES RÉPONSES À LA CRISE : DE LA PÉNURIE D'AIDE À L'EMBALLEMENT

Les premières actions mises en œuvre pour atténuer la crise alimentaire ont été mises en œuvre dans l'indifférence des bailleurs de fonds internationaux, alors que le Niger les avait déjà saisis d'une demande d'aide alimentaire d'un volume de 78.100 tonnes, la France et l'Union européenne¹ étant les seules à soutenir le dispositif national de prévention et de gestion des crises.

Les actions médiatiques de certaines organisations non gouvernementales, faisant au passage le procès des ventes à prix modéré initiées par le gouvernement, alors que celui-ci faisait face à la défection de ses fournisseurs pour 30.000 tonnes complémentaires, ont conduit à partir du mois de juillet 2005 à une mobilisation de l'aide internationale, qui s'est également traduite par un changement complet de politique, la distribution gratuite généralisée de céréales ayant été décidée unilatéralement par le programme alimentaire mondial (PAM). Celui-ci est pourtant officiellement le représentant des donateurs au sein de la commission mixte de concertation du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires.

Un développement important des centres de récupération nutritionnelle par les associations de l'urgence humanitaire a été constaté tout au long de l'année 2005, qui, s'il permet un traitement des enfants malnutris, ne constitue pas une réponse au phénomène endémique de la malnutrition.

Les récoltes ayant débuté dans la plupart des régions du Niger, les **distributions gratuites de vivres² ont vocation à s'arrêter**, sauf dans les cas où les paysans n'auraient pu semer ou pour les éleveurs ayant perdu leurs troupeaux. Il convient de passer désormais, **toujours avec la même mobilisation internationale**, à des solutions visant à réduire, de manière structurelle, l'insécurité alimentaire du Niger.

¹ La France finance le fonds européen de développement à hauteur de 25 %.

² Ainsi que d'aliments du bétail qui se sont poursuivies.

I. LES PREMIÈRES MESURES D'ATTÉNUATION DE LA CRISE ALIMENTAIRE

Les premières mesures d'atténuation de la crise alimentaire ont été mises en place par le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires, à partir des évaluations qu'il a faites des populations vulnérables.

A. LE RÔLE CENTRAL DU DISPOSITIF NATIONAL DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES

Depuis 1998, le gouvernement nigérien a mis en place un dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires autour d'une commission mixte de concertation (CMC) qui réunit le gouvernement nigérien et les bailleurs de fonds. Il a remplacé un dispositif auparavant géré en direct par l'office des produits vivriers du Niger (OPVN), auquel il avait pu être reproché un certain manque de transparence. Il est financé conjointement par le gouvernement nigérien et les donateurs.

Un accord-cadre entre l'Etat du Niger et les donateurs, relatif au dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires, a été conclu en 2003. **Il a été signé par la France, l'Union européenne, qui sont les deux contributeurs financiers au dispositif**, le PAM, l'Italie, l'Allemagne, la Suisse, le FAO et le PNUD, les autres donateurs bilatéraux étant restés en-dehors du dispositif. **Le PAM constitue le représentant des donateurs au sein de la commission mixte de concertation.**

Dans le cadre de cet accord cadre, **les donateurs s'engagent à planifier leur contribution financière éventuelle au dispositif dans la durée.** Ils suivent la charte de l'aide alimentaire, approuvée par le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) et les donateurs membres du Club du Sahel (Etats-Unis, Canada, Allemagne, Pays-bas, Italie, Suisse, France) en 1990, qui prévoit notamment que « *les donateurs et les pays bénéficiaires s'engagent à ne distribuer gratuitement d'aide alimentaire qu'en cas de secours d'urgence ou pour secourir des groupes vulnérables, à commercialiser cette aide de manière à ne pas porter préjudice aux prix du marché libre intérieur et à affecter le produit des fonds de contrepartie au soutien des actions de développement, notamment celles ayant pour objectif la sécurité alimentaire* ».

1. Les institutions

La coordination du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires relève du Premier ministre et de son cabinet. Néanmoins, les ressources financières sont gérées conjointement par double signature du représentant du gouvernement et du PAM.

Trois institutions sont rattachées au dispositif national : le **système d'alerte précoce**, qui constitue le système d'information du dispositif, permettant d'évaluer les besoins sur le territoire de manière fine, la **cellule de crise alimentaire**¹, chargée de gérer et de coordonner l'aide alimentaire et l'**office des produits vivriers du Niger** (OPVN), responsable de la maintenance du stock national de sécurité.

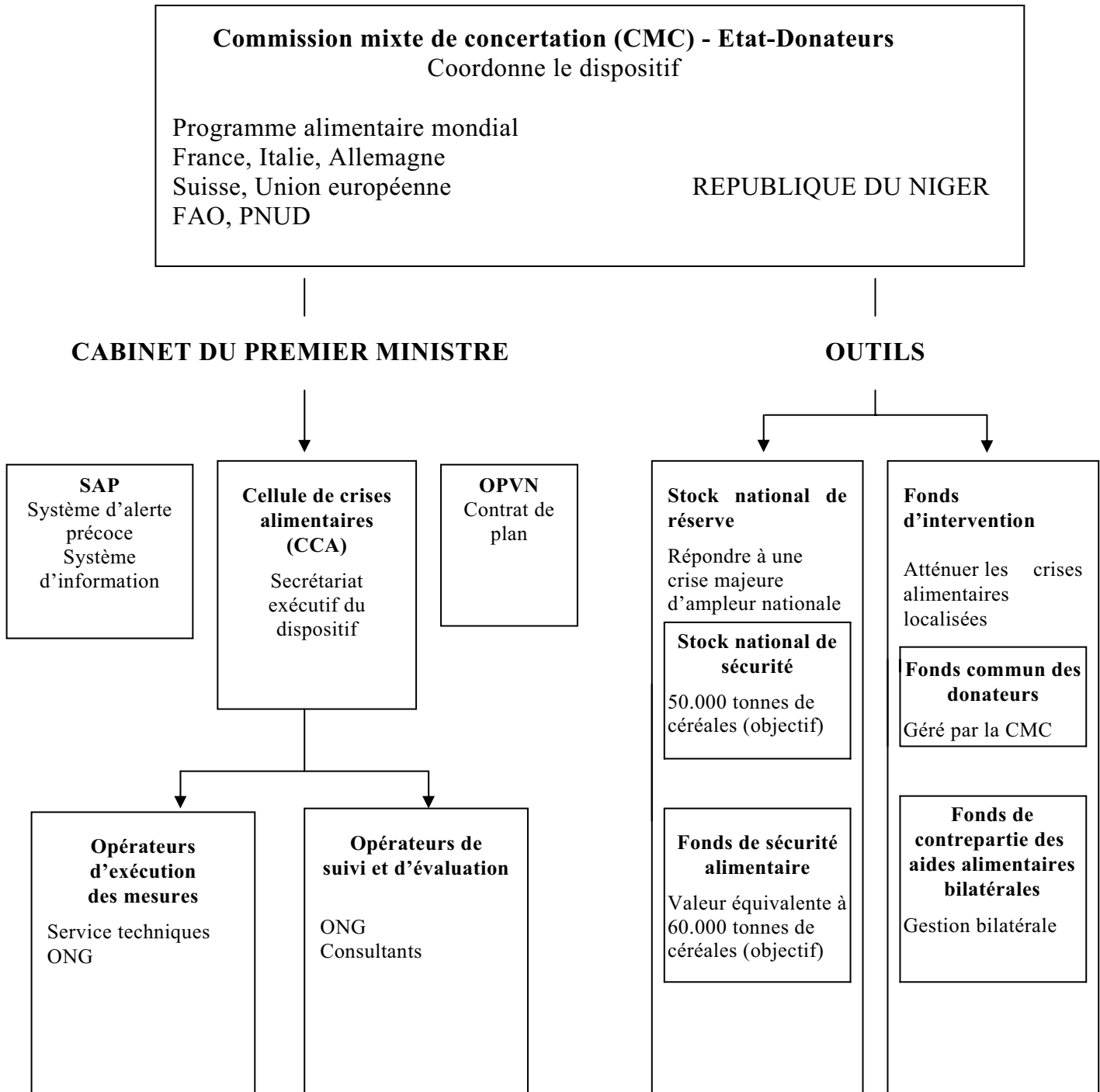
2. Les outils

Le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires dispose d'un **stock national de réserve**, composé d'un **stock physique**, le stock national de sécurité, qui devrait être de 50.000 tonnes de céréales, et d'un **fonds de sécurité alimentaire**, monétaire, permettant l'achat de 60.000 tonnes. Ces objectifs n'étaient pas remplis en novembre 2004.

Par ailleurs, un fonds d'intervention permet d'atténuer les crises alimentaires localisées. Il était doté de 3 milliards de francs CFA en novembre 2004. Il est abondé par un fonds commun des donateurs, géré par la commission mixte de concertation et un fonds de contrepartie des aides alimentaires bilatérales. Les sommes mises à disposition du fonds d'intervention permettent de financer des actions en faveur de la sécurité alimentaire. Au cours de la crise alimentaire 2005, ils ont permis notamment de faire face aux besoins logistiques nécessités par l'achat de 30.000 tonnes de céréales en Inde et par l'envoi des vivres dans toutes les régions du Niger.

¹ Dans le cadre de sa coopération, la France met à la disposition de la cellule de crise alimentaire un poste d'assistant technique.

Le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires



B. DES OPÉRATIONS PRINCIPALEMENT CONSACRÉES À DES VENTES DE CÉRÉALES À PRIX MODÉRÉ

Le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires, prenant rapidement la mesure de la situation alimentaire du Niger, a constaté l'insuffisance de ces stocks pour faire face à la crise. Les 15 et 17 décembre 2004, la ministre des affaires étrangères, de la coopération et de l'intégration africaine a saisi, par note verbale, tous les partenaires du Niger, pour une aide d'urgence de 78.100 tonnes de céréales et 540 millions de francs CFA pour les actions d'atténuation de crise. Malgré le peu d'échos rencontré par cet appel, le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires a mis en place des **actions principalement consacrées à des ventes de céréales à prix modéré dans les zones déficitaires.**

1. Le déficit initial du stock national de réserve

Le stock national de réserve n'était constitué en novembre 2004 que de 20.000 tonnes de céréales, et de moyens financiers, représentant également l'équivalent de 20.000 tonnes. Certes, la France a versé sa contribution au dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires ultérieurement, ce qui a permis de procéder à des actions de ventes à prix modéré.

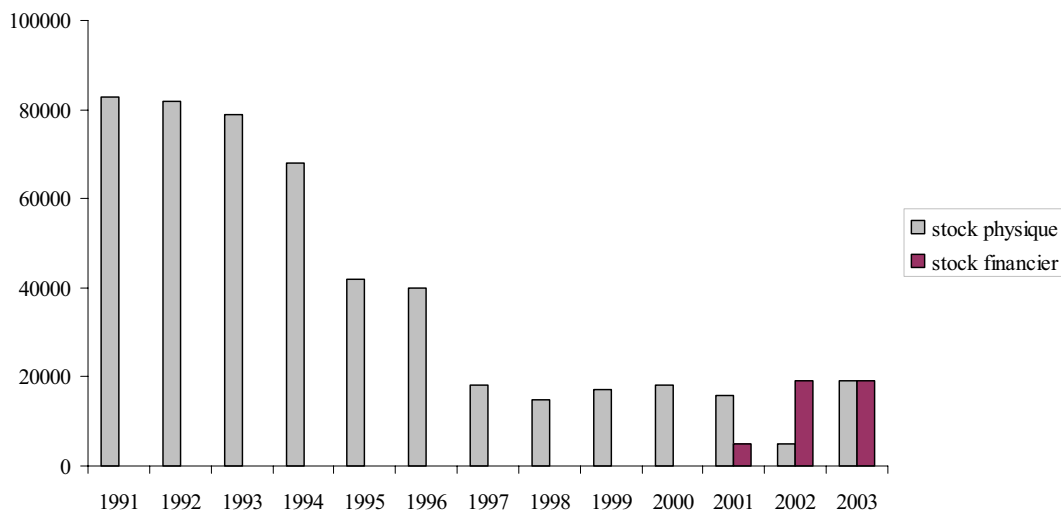
Depuis sa création, le stock national de réserve n'a jamais été abondé à hauteur des 110.000 tonnes théoriques en raison d'un nombre de bailleurs de fonds trop limité. Il n'a pas pu hériter des stocks constitués au début des années 90, la crise alimentaire de 1993-1994 ayant considérablement amputé les réserves.

Pour réussir à faire face à la crise de 2005, le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires aurait dû être en mesure d'acheter des céréales, non pas à l'automne 2004, puisque la récolte était déficitaire, mais à l'automne 2003, les récoltes ayant été excédentaires à hauteur de 500.000 tonnes. Il est malheureusement difficile de convaincre ses partenaires de besoins importants en matière de sécurité alimentaire lorsque l'on vient de bénéficier de récoltes exceptionnelles comme ce fut le cas de l'année 2003.

Au terme de la gestion de la crise alimentaire de l'année 2005, par ailleurs, les stocks seront vides, ce qui posera la question de leur reconstitution, et suscitera logiquement un nouvel appel de fonds aux bailleurs internationaux.

Evolution du stock national de réserve depuis 1991

(en tonnes de céréales)



Source : cellule de crise alimentaire du cabinet du Premier ministre

2. L'organisation des ventes à prix modéré

De novembre 2004 à juin 2005, **38.642 tonnes de céréales** ont été vendues à prix modéré par le dispositif national de prévention et de gestion des crises, auxquelles il convient d'ajouter 1.277 tonnes au titre d'un programme « nourriture contre travail ». La vente à prix modéré procure au gouvernement des recettes lui permettant de reconstituer partiellement son stock et de remettre ainsi sur le marché de nouvelles quantités de vivres.

La vente sur le terrain a été assurée par les comités sous-régionaux regroupant des fonctionnaires, des responsables de collectivités locales, d'associations locales et d'organisations non gouvernementales. Les ventes ont été faites, pour un sac de 100 kilos de mil, sur la base de 10.000 francs CFA, soit moins de la moitié des prix de marché.

Les ventes à prix modéré, si elles visent à satisfaire les besoins des populations, permettent également de modérer la hausse des prix de marché. Cette modération n'a pas été constatée en 2005 car le dispositif n'a pas pu se procurer, comme il le prévoyait, les 30.000 tonnes supplémentaires qu'il souhaitait vendre à prix modéré, et qui auraient sans doute peser sur les prix.

Alors que des marchés avaient été passés en mai 2005, les commerçants sélectionnés ont préféré perdre leur caution plutôt que de livrer les céréales commandées. La frontière avec le Burkina Faso s'est trouvée au même moment fermée. Le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires a été contraint de passer une commande en Inde¹ (à des prix d'ailleurs plus favorables que ceux offerts par la sous-région), rallongeant très fortement **les délais. Le Niger s'est ainsi trouvé en juin dans une situation difficile, sans céréales à distribuer.**

C'est ce moment qu'ont choisi certaines organisations non gouvernementales pour, d'une part, donner l'alerte aux médias internationaux, sur la crise nutritionnelle que connaissait le Niger, et d'autre part, pour faire le **procès des ventes à prix modérés**, au motif que celles-ci restaient inaccessibles aux plus pauvres, et n'atteignaient pas les populations les plus isolées. C'est notamment cette action médiatique qui a provoqué un changement de cap, et la mise en route, à l'été 2005, par le programme alimentaire mondial et le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires, de distributions gratuites.

Vos rapporteurs spéciaux ne souhaitent pas entrer dans une querelle entre ventes à prix modérées et distributions gratuites. **Ils indiquent néanmoins avoir rencontré à Dakoro, zone pourtant considérée comme vulnérable, des organisations non gouvernementales menant, soit des opérations de « vivres contre travail » - c'était le cas d'OXFAM -, soit des ventes à prix modéré, annoncées à l'avance - c'était le cas de Vétérinaires sans frontières - sans que les populations signalent des difficultés pour se procurer les moyens financiers nécessaires.**

Il convient, en effet, d'adapter le mode opératoire au calendrier de la saison agricole. Il a, en effet, été signalé à vos rapporteurs spéciaux deux moments délicats où il est effectivement difficile de se procurer des moyens financiers pour faire face aux ventes à prix modérés : après les semis, notamment parce que les hommes sont alors partis, au Nigéria ou dans d'autres régions, et juste avant les récoltes. Entre ces deux périodes, les nigériens pauvres sont fréquemment employés pour des travaux des champs de leurs voisins plus riches, trouvant ainsi des revenus limités, mais suffisants, pour faire face aux ventes à prix modéré. Ces considérations n'empêchent évidemment pas d'imaginer des distributions gratuites bien ciblées pour les populations les plus défavorisées socialement.

¹ Qui a été livrée à la fin du mois d'août 2005.

3. Les autres opérations d'atténuation de la crise

D'autres opérations d'atténuation de la crise ont été mises en œuvre par le dispositif national de prévention et de gestions des crises alimentaires. Elles ont pris la forme notamment d'installation de 1.000 banques de céréales totalisant 10.000 tonnes de vivres, de distributions de 15.000 tonnes d'intrants zootechniques (grains de coton, son de blé) afin de soutenir les éleveurs et de distributions de semences céréalières pour aider les agriculteurs à mieux préparer la campagne agricole 2005.

Ces opérations ont pu être menées parallèlement par des ONG.

L'action des partenaires du Niger et leur situation par rapport au dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires

Partenaires	Situation par rapport au dispositif national	Actions
France	Signataire de l'Accord-cadre - actif au CRC	Soutien au Dispositif. Aide programmée annuelle en moyenne de 1,5 million d'euros. 1,5 million d'euros supplémentaires pour la crise 2005
UE	Signataire de l'Accord-cadre - actif au CRC	Programme pluriannuel d'appui budgétaire aux différentes structures d'un montant total de 15 millions d'euros (6 millions d'euros 2003-2004 + 9 millions d'euros 2005-2006). Aucun financement supplémentaire pour la crise.
PAM	Signataire de l'Accord-cadre - actif au CRC Chef de file des partenaires	Appuis en vivres aux cantines scolaires. Opérations d'urgence (2001 : 15.000 tonnes, 2002: 12.000 tonnes, 2003 : 10.500 tonnes. Programme pays 2004-2007 prévoit 56.000 tonnes de vivres dont achats locaux de céréales. 6.500 tonnes prévues pour la crise 2005 (micro-projets) finalement réorientées sur les distributions gratuites et objectif (non atteint) porté à 73.000 tonnes.
Italie	Signataire de l'Accord-cadre - présence irrégulière aux réunions du CRC	Aide irrégulière. En 2002, monétisation de 2.320 tonnes de riz. 1,5 million d'euros pour la crise finalement données au PAM.
Allemagne	Signataire de l'Accord-cadre - présent au CRC peu actif	Aide bilatérale hors dispositif. En 2001, aide de 2.050 tonnes de céréales (BC, HIMO et VPM). Refus du siège de la coopération allemande de verser au dispositif.
USA	Signataire du 1er texte de 1998 - Non signataire de l'Accord-cadre - actif au CRC jusqu'à fin 2004	Aide strictement bilatérale via les 4 ONG américaines. Programme ISAN financé par la monétisation de riz et d'huile végétale enrichie en vitamine A. 2001 : 500 tonnes de riz + 1.500 tonnes d'huile monétisées, et 3.780 tonnes de blé pour du «travail contre nourriture». Programme ISAN 2004 : 6.000 tonnes de vivres + 509 tonnes pour l'urgence.
Suisse	Signataire de l'Accord-cadre - présence irrégulière au CRC	Projets de développement, plus spécialisé en appui à l'élevage. Aide gérée directement par le bureau de coopération suisse hors dispositif.
FAO	Signataire de l'Accord-cadre	Appui à des projets (PCLCP) + programme d'urgence (criquets, semences 2005). Gestion hors dispositif. Achats aliments bétails et semences pour la crise 2005.

PNUD	Signataire de l'Accord-cadre	Appui au Dispositif pour la gestion de la crise.
Japon	Hors dispositif	Deux fonds versés chaque année. 2001 : 8.000 tonnes + 4 -5.000 tonnes d'engrais et pesticides; 2002 : 9.000 tonnes; 2003: 7.200 tonnes; 2004: 8.000 tonnes. Rapprochement en cours avec la cellule de crise alimentaire.
Pays-Bas	Hors dispositif	Urgence 2001 : 650 tonnes distribuées.
Nigéria	Hors dispositif	Aides en cas de crise en vivres et intrants agricoles. En 2001 : 8.000 tonnes de céréales, en 2005 quelques centaines de tonnes.
Lybie	Hors dispositif	Aide à la mise en œuvre du programme spécial du Président. En urgence en 2001 : 5.700 tonnes de céréales vendues à prix modéré et retour recettes OPVN.
Algérie	Hors dispositif	Urgence 2001 : 201 tonnes de céréales vendues en ventes à prix modéré, recettes au FCD.
Chine	Hors dispositif	Urgence 2001 : 281 tonnes de riz monétisées + 13 millions de francs CFA (engrais, pesticides, aide en nature...) 2005 : 250.000.000 francs CFA.
Corée	Hors dispositif	Urgence 2001 : 10,6 millions francs CFA utilisés par OPVN. 2005: 15.000.000 FCFA.
Egypte	Hors dispositif	Urgence 2001 : 95 tonnes utilisées par OPVN
Iran	Hors dispositif	Urgence 2001 : 450 tonnes utilisées par OPVN
Qatar	Hors dispositif	Urgence 2001 : 965 tonnes céréales (ventes à prix modéré) + 1,320 tonnes de riz monétisées par OPVN. 2005 : 20.000.000 de FCFA.
Pakistan	Hors dispositif	Urgence 2001 : 1.050 tonnes de riz.
Autres pays arabes (Maroc, Arabie saoudite, Koweït, etc.)	Hors dispositif	Contributions ponctuelles à la demande... 2005 : pont aérien de quelques centaines de tonnes de vivres.
Belgique	Hors dispositif	Pas d'action spécifique, mais intéressée à participer au dispositif.
Banque Mondiale	Hors dispositif	Programme Criquet pèlerin en Afrique : prêt de 9 millions de dollars au Niger dont une partie pour financer des actions d'atténuation de crise en 2005. Volonté de "coordination" avec le dispositif mais cavalier seul dans les faits. Discussions en cours.

II. LA MOBILISATION DE L'AIDE INTERNATIONALE

Il est impossible de recenser l'ensemble des aides réellement reçues par le Niger de la part des bailleurs bilatéraux, des entreprises, des ONG, au-delà des déclarations d'intention. Elles ont été extrêmement nombreuses, mais **leur volume global, au titre de l'aide alimentaire, est resté limité**, les actions de lutte contre la malnutrition infantile ayant connu, en revanche, un développement opportun.

La gestion de l'aide alimentaire a été réalisée au cours de l'été par des distributions gratuites de céréales achetées par le programme alimentaire mondial (PAM) et le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires, les vivres achetés par le premier opérateur étant distribués, concrètement, sur le terrain, par des ONG internationales et locales.

A. LA MISE EN PLACE DE DISTRIBUTIONS GRATUITES CONSIDÉRABLES

« L'emballlement » de l'aide internationale s'est traduit par une réévaluation à la hausse des besoins du programme alimentaire mondial. Celui-ci a lancé un appel, dans le cadre d'un « flash appeal » de l'ONU de 57 millions de dollars, qui a été satisfait à 58 %.

Les contributeurs bilatéraux ayant répondu ne contribuent pas, par ailleurs, au dispositif national de prévention et de gestion de crises. Certains, pays comme l'Allemagne avaient prévu de faire une contribution au dispositif national avant de la transformer en don pour le PAM.

La volonté du programme alimentaire mondial de créer un dispositif d'approvisionnement parallèle à celui du dispositif national de prévention et de gestion de crises a pu provoquer de vives tensions, avivées par le refus du PAM de fournir la logistique nécessaire pour transporter quelques tonnes de vivres du dispositif national. Alors que le PAM représente les donateurs auprès du comité national, la volonté de monter de manière unilatérale une campagne médiatique internationale, et le lancement de distributions gratuites de vivres, ont pu être perçus, à juste titre, comme un **geste de défiance vis-à-vis du dispositif national. Celui-ci s'est retrouvé dans un premier temps fragilisé, au lieu d'être conforté dans la gestion de la crise alimentaire nigérienne**. Il s'est trouvé contraint de s'aligner, non pas sur une politique ciblée de distribution gratuite de vivres, mais sur une politique de distribution gratuite généralisée.

Les tensions s'étant apaisées début août 2005, un cadre de coordination de la distribution de l'aide a pu être défini. Les zones de distribution ont été réparties entre le PAM et le dispositif national. Des

réunions de concertation hebdomadaires ont pu être organisées, les ONG étant invitées, à l'exception de celles oeuvrant en matière nutritionnelle, à distribuer localement les vivres achetés par le PAM.

Les contributions¹ au programme alimentaire mondial (PAM) dans le cadre de la crise alimentaire au Niger²

(en millions de dollars)

Etats-Unis	5,2
Canada	3,2
Royaume-Uni	2,7
Pays-Bas	2,5
Danemark	2,4
Vénézuela	1,5
Australie	1,5
Allemagne	1,5
Belgique	1,2
Luxembourg	1,2
Italie	1,2
Irlande	1,2
Union européenne	1,2
Turquie	0,6
Banque africaine pour le développement	0,5
Finlande	0,366
Nouvelle Zélande	0,349
Norvège	0,306
Suisse	0,039
Monaco	0,036

1. Le cadre de la distribution gratuite

Le plan général de distribution gratuite de vivres, établi début août par le PAM et le dispositif national de prévention et de gestion des crises, a prévu la distribution de 100 kilos de céréales, par entité de 7 personnes, soit **l'équivalent d'une ration de 1 mois de consommation à l'ensemble des 2,7 millions de personnes dans les zones vulnérables**, d'ici la fin septembre. **Au total, ceci représente 41.332 tonnes, dont 30.078 tonnes pour le PAM et 11.045 tonnes pour le dispositif national.**

¹ Il convient d'ajouter à cette liste des donateurs multilatéraux pour 1,8 million d'euros et des entreprises : Veolia et Petronas. Le PAM a donc aujourd'hui un déficit de 23 millions de dollars sur son opération Niger, assumé à hauteur de 20 millions d'euros par son fonds d'urgence.

² A noter que la France contribue au PAM pour les cantines scolaires (1 million d'euros) mais cette aide particulière ne figure pas dans le tableau.

Il a prévu ensuite une deuxième distribution, supplémentaire, d'une demi-ration de céréales (50 kilos) et 10 kilos de légumineuses aux seules 1,7 million de personnes dans les zones extrêmement critiques et critiques fin septembre-début octobre, ces personnes ayant bénéficié en premier de distributions gratuites début août 2005. **Le total de cette aide complémentaire représente 14.583 tonnes. Seul le PAM est responsable de cette deuxième distribution.**

Un autre plan de distribution a par ailleurs du être établi pour prendre en compte de nouvelles zones déclarées à problème (322.883 personnes), pour un total de 4.612,6 tonnes.

Toutes ces distributions devaient être achevées avant la pleine saison de récolte, dont le ministère de l'Agriculture estime qu'elle va de la fin septembre à la mi-octobre selon les régions.

2. La distribution par le PAM

Au total, le PAM a planifié pour les livraisons gratuites **48.058 tonnes**, dont 37.920 tonnes de céréales (et 3.395 tonnes distribuées via les organisations de récupération nutritionnelle).

16.609 tonnes, dont 13.909 tonnes de céréales, avaient été livrées fin août aux ONG, et étaient en cours de distribution (distribution achevée à hauteur de 60 % fin août). Le PAM disposait en outre fin août d'un stock de 12.217 tonnes, dont 9.639 tonnes de céréales. Il attendait des arrivages, pour une livraison possible avant début août de 20.710 tonnes, dont 16.178 tonnes de céréales.

Le PAM devrait donc avoir mobilisé **49.536 tonnes de vivres¹**, soit **1.500 tonnes de plus que le besoin**. Il a réparti la distribution des vivres entre différentes ONG sur le terrain.

¹ 14.000 tonnes supplémentaires étaient prévus au titre de la postcrise mais le tarissement des dons internationaux risque d'inciter le PAM à renoncer à ce projet.

L'appui des ONG aux distributions gratuites du PAM

Partenaires	Régions
CARE	Diffa, Maradi, Tahoua
FICR	Agadez, Tillabéri
PDR/ADM	Tahoua
World Vision (VSF-Belgique) ²	Maradi, Zinder
GAOL	Zinder
CRS	Dosso, Tillabéri, Zinder
HELP	Tillabéri
ABC Ecologie (Humedica) ³	Tillabéri
Caritas	Dosso, Tillabéri, Zinder
Africare	Agadez, Tillabéri

² World Vision collabore avec VSF Belgique à Maradi.

³ ABC Ecologie est une ONG locale qui reçoit un appui logistique pour la distribution de Humedica, ONG allemande.

3. La distribution par le dispositif national

Au titre de la première livraison, dans les zones vulnérables, le dispositif national a planifié 11.054,6 tonnes. S'ajoute l'organisation de tournées dans les zones additionnelles pour 4.612,6 tonnes. Fin août 2005, 11.141 tonnes étaient livrées sur le terrain et en cours de distribution. 5.185 tonnes étaient en stock, et 5.173 tonnes étaient en cours d'arrivage par camions. Ceci signifie que le dispositif national disposait de 21.499 tonnes de vivres fin août, soit davantage que les besoins planifiés (avec les 5.832 tonnes restantes, il prévoyait des distributions plus ciblées dans la zone noire de la malnutrition, au sud de Maradi).

12.500 tonnes de vivres étaient encore en cours d'arrivage, par bateau.

4. Bilan des distributions

69.500 tonnes de vivres devraient avoir été distribuées gratuitement en août et septembre 2005, 12.500 tonnes étant encore en cours d'arrivage au profit du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires. Si l'on ajoute les 38.642 tonnes de céréales distribuées dans le cadre de ventes à prix modéré, **ce sont plus de 107.900 tonnes de vivres qui ont été distribuées au titre de la crise alimentaire 2005 au Niger, soit près de 50 % du déficit céréalier net**, ce qui est considérable. Encore faudrait-il y ajouter les apports directs des ONG qui s'élèvent sans doute à 10.000 tonnes.

Certaines organisations non gouvernementales ont critiqué le ciblage de ces distributions, considérant qu'elles n'avaient pas lieu dans les zones où se situaient les besoins. Il est vrai que le ciblage ne repose pas sur une connaissance nutritionnelle précise des populations. Néanmoins, du fait de leur présence dans les comités sous-régionaux, les ONG ont eu la possibilité de signaler les zones sensibles au dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires, permettant à celui d'ajuster ses distributions.

Les difficultés à cibler précisément les populations les plus fragiles, et la politique généralisée de distribution gratuite de vivres, initiée par le PAM, ont sans doute occasionné un « déversement » sur les populations nigériennes d'un volume de vivres gratuits globalement supérieur à ce qui a été nécessaire à la population, prise dans son ensemble, pour passer la période de soudure. Il ne faudrait pas que ceci ait pour conséquence la non-reconstitution du stock national de sécurité, faute de ressources financières disponibles de la part des bailleurs de fonds.

B. LA PRISE EN COMPTE DE LA MALNUTRITION INFANTILE

Entre janvier et septembre 2005, 307 centres de récupération d'enfants malnutris auront pris en charge 54.365 enfants dont 15.850, soit 28 % des cas, sévèrement malnutris. Le nombre d'admissions est resté très élevé, même durant les distributions gratuites de vivres. L'augmentation, dans certaines zones, des nombres d'admission durant une période d'atténuation progressive des conditions d'insécurité alimentaire pourrait être due à des facteurs non alimentaires liés à l'hygiène, aux difficultés d'accès aux soins, et à l'assainissement et des comportements sanitaires inappropriés.

Entre le 1^{er} janvier 2005 et le 11 septembre 2005, Médecins Sans Frontières (MSF) a admis dans ses centres plus de 32.900 enfants sévèrement malnutris. Le nombre d'admissions prises en charge par MSF devrait atteindre 40.000 sur 2005. En 2004, 10.000 enfants avaient été admis dans le centre de récupération nutritionnelle de Maradi. En 2005, MSF est présente dans cinq régions d'intervention : Maradi, Tahoua, Zinder, Diffa et Tillabéri grâce à dix centres de récupération nutritionnelle intensive (CRENI), 41 centres nutritionnels ambulatoires (CRENA) et deux unités de soins pédiatriques. Le budget prévisionnel de l'intervention de MSF au Niger pour l'ensemble de l'année 2005 s'élevait, fin août 2005, à 15,6 millions d'euros, financés par le surplus des dons constatés à l'occasion du Tsunami en Asie.

Les enfants admis dans les centres reçoivent une alimentation spécialisée et des soins médicaux. De plus, leurs familles bénéficient de distributions de nourriture : pendant la durée de la prise en charge, une ration de protection hebdomadaire de 5 kilos d'Unimix (une farine enrichie en vitamines et minéraux) et 1 litre d'huile ; lorsque l'enfant quitte le programme,

une ration de décharge de 85 kilos de nourriture (50 kilos de mil, 25 kilos de haricots, 10 litres d'huile).

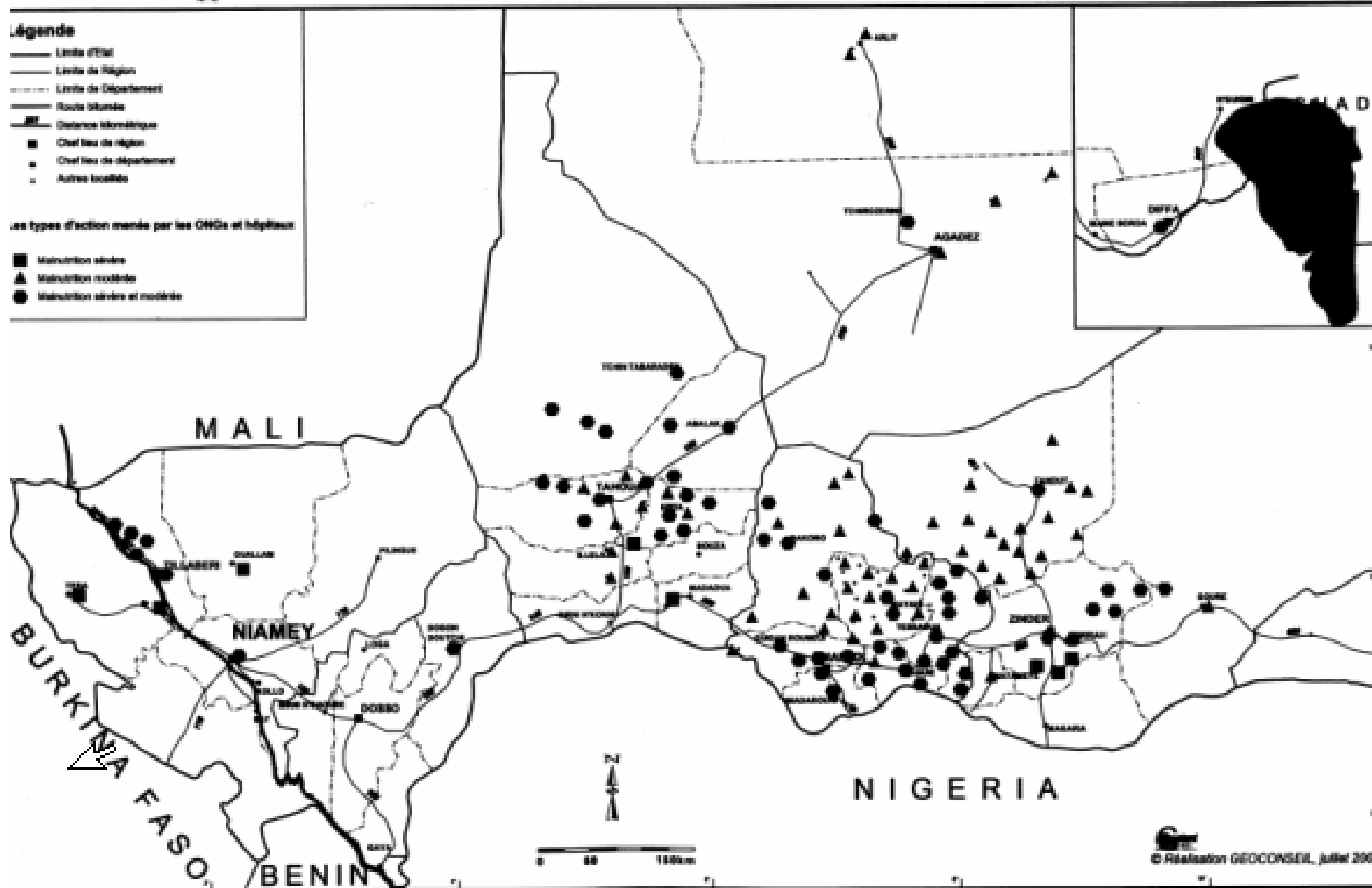
De son côté, Action contre la faim a ouvert 30 centres de nutrition supplémentaires dans les régions de Tahaoua et Maradi pour soigner les cas de malnutrition modérée : 4.708 enfants ont été pris en charge. Pour le traitement de la malnutrition sévère, deux centres de nutrition thérapeutique ont été ouverts dans la région de Maradi et Tahoua. L'ONG distribue des rations sèches pour les familles ayant un enfant malnutri (une ration sèche correspond à 50 kilos de riz, 25 kilos de légumineuses, 8 litres d'huile).

Légende

- Limite d'Etat
- Limite de Région
- Limite de Département
- Route Nationale
- Distance kilométrique
- Chef lieu de région
- Chef lieu de département
- Autres localités

Les types d'action menés par les ONGs et militaires

- Malnutrition sévère
- ▲ Malnutrition modérée
- Malnutrition sévère et modérée



III. LE SOUTIEN DE LA FRANCE À LA RÉSORPTION DES CRISES ALIMENTAIRES

Comme le soulignait M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, dans une déclaration à la presse à Niamey, le 31 juillet 2005, souhaitant illustrer la spécificité de la coopération franco-nigérienne, « *nous ne sommes pas dans une logique de compassion, nous ne sommes pas dans la logique de « la main qui donne au-dessus de la main qui reçoit »* ».

La France a contribué, hors Europe, pour **plus de 10 millions d'euros d'aides directes en 2005** au titre de la crise alimentaire. Elle mène par ailleurs une action plus structurelle, liée notamment aux projets de l'Agence française de développement (AFD).

A. FACE À LA CRISE ALIMENTAIRE AU NIGER, LE SOUTIEN DE LA FRANCE

1. L'aide publique

La France inscrit son action dans le cadre du soutien au dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires qui a le mérite d'être un instrument aux mains des nigériens et un vecteur de **responsabilisation du gouvernement**. Elle le considère comme une priorité malgré ses imperfections.

La réponse de la France s'est située à plusieurs niveaux et s'est intensifiée avec le développement de la crise :

- lutte contre l'invasion des **criquets pèlerins**, à l'été 2004, pendant la période des cultures. Sur les 5,5 millions d'euros débloqués pour les traitements d'urgence, **1,16 million d'euros** étaient ciblés sur le Niger avec 360.000 euros abondant des fonds bilatéraux locaux et 800.000 euros via la FAO,

- plan d'urgence du **dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires**¹. La France a accompagné le dispositif au fur et à mesure de l'aggravation de la crise alimentaire, pour un total de **4,5 millions d'euros**.

- fin 2004 : 1,5 million d'euros,
- mai 2005 : 1,5 million d'euros,
- juillet 2005 : 1,5 million d'euros.

¹ Qui bénéficie par ailleurs de la mise à disposition d'une assistante technique française.

- aide alimentaire consacrée au programme de soutien du PAM aux **cantines scolaires pour 1 million d'euros** :

- 0,41 million d'euros mai 2005,
- 0,59 million d'euros juillet 2005.

- UNICEF : **lutte contre la malnutrition infantile**, pour un total de **764.650 euros**.

- 218.900 euros le 30 juillet : médicaments et aliments thérapeutiques
- 211.100 euros : transport de 100 tonnes d'Unimix entre Copenhague et Niamey
- 316.650 euros : transport de 500 tonnes d'Unimix entre Vatry et Niamey

- **aide directe aux ONG : 0,15 million d'euros** en juillet 2005 (fonds de contrepartie).

Sur ces actions, la France a consacré **7,56 millions d'euros, soit 4,956 milliards de francs CFA**. Il convient d'ajouter en outre, **2,5 millions d'euros** au titre de la subvention d'ajustement structurel de l'Agence française de développement, qui ont fait l'objet d'un conseil d'administration « papier » au mois d'août 2005¹. Sur les 7,5 millions d'euros versés en 2005 au Niger au titre de la subvention d'ajustement structurel, 500.000 euros sont destinés au fonds commun des donateurs pour des actions de sécurité alimentaire, et **2 millions d'euros sont libres d'emplois, mais il va de soi dans l'esprit de vos rapporteurs spéciaux que ces fonds sont destinés à des mesures visant à prévenir ou gérer les crises alimentaires**².

Enfin, l'armée française a été mobilisée pour convoier de l'aide alimentaire. 4 rotations d'avions de transport Hercules C130 ont eu lieu les 23 et 24 juillet 2005 entre Libreville (Gabon), N'Djamena (Tchad) et Maradi (Niger) pour l'association « Réunir ». Un vol de reconnaissance et d'évaluation a été effectué par un hélicoptère Puma mis à la disposition des agences humanitaires des Nations unies le 30 juillet 2005. Deux avions de transport Hercules C 130 ont transporté 30 tonnes d'aide alimentaire fournies par le Gabon entre Libreville et le Niger entre le 9 et le 10 août 2005.

¹ Vos rapporteurs spéciaux ont évidemment donné leur accord, comme membres du conseil de surveillance, à cet accroissement de l'aide française pour faire face à la crise alimentaire.

² Les 5 millions d'euros restant sont destinés au remboursement des arriérés à la BCEAO.

**Récapitulatif de l'utilisation de l'aide alimentaire française
au dispositif de gestion et prévention de crises
Période 2004/2005**

Protocole d'accord. Versements fin 2004 : 1.500.000 euros

Fonds de contrepartie pour l'achat de 1.000 tonnes de céréales à distribuer en dons à 100 banques céréalières	229.000 euros
Fonds commun des donateurs pour des actions d'atténuation des crises	360.000 euros
et des actions pilotes soit un total de (dont 11.780 pour le fonctionnement de la cellule de crise alimentaire)	229.000 euros 589.000 euros
soit un total de	682.000 euros

Protocole 2005 versement fin mai 2005 : 1.500.000 euros

Versement au Fonds Commun des donateurs pour l'achat de céréales en opérations de vente à prix modéré	1.068.000 euros
Achat de semences à distribuer en urgence	432.000 euros

Tranche complémentaire début août 2005 : 1.500.000 euros

Versement au Fonds Commun des donateurs pour l'achat de céréales en distribution gratuite	1.500.000 euros
---	-----------------

2. La coopération décentralisée et les entreprises

Au titre de la coopération décentralisée, de nombreuses collectivités territoriales, dans le cadre du groupe Niger de Citées Unies-France, ont souhaité se mobiliser pour venir en aide à la population nigérienne, pour un total de 152.000 euros.

Crise alimentaire
Dons des collectivités françaises enregistrées
dans le cadre du groupe Niger de Citées Unies-France¹

(en euros)

Collectivité française	Montant en euros	Bénéficiaire/mode opératoire
Conseil général des Côtes d'Armor + Saint-Brieuc, Lannion, CCAH	32.000	Région d'Agadez : Cellule de crise alimentaire et MSF
Conseil général du Val-de-Marne	15.000 15.000 15.000	- Secours catholique - Croix rouge - Agronomes & vétérinaires sans frontières
Conseil général de l'Essonne	11.000	Répartis en appui aux communes ayant elles-mêmes voté des aides : Athis-Mons, Vert-le-Petit, Juvisy et Orsay
Conseil régional de Bretagne	15.000	Afrique Verte-Niger
Conflans-Sainte-Honorine	13.000	Tessaoua pour banque céréalière (prêt à rembourser an nature après la récolte)
Athis-Mons	3.000	Filingué, via AFVP
Juvisy	6.400	Tillabéri, via municipalité et RAIL
Vert-le-Petit	1.500	Ayorou, via municipalité et RAIL
Saint-Brieuc	4.000	Agadez
Andresy	5.000	Korgom
Orsay	1.100	Dogondoutchi – farine Misola pour enfants de moins de 1 an
Bonneville	15.000	Tera, via municipalité et AFVP
TOTAL	152.000	

En outre, la société Areva, présente au Niger, à travers ses filiales Somair et Cominak pour l'exploitation de mines d'uranium, a pris en charge l'affrètement de deux avions chargés chacun de 18 tonnes de nourriture, ainsi que l'achat de 6 tonnes de compléments nutritionnels ne nécessitant ni eau ni cuisson pour l'association Réunir. Le montant global de cette contribution avoisine les 120.000 euros. Dès le mois de juin 2005, le groupe avait versé une aide d'urgence de 130.500 euros à la cellule de crise alimentaire du Niger.

¹ Au 15 août 2005.

B. LES ACTIONS DE DÉVELOPPEMENT

1. Le développement rural

La France s'est investie dans l'appui au développement rural qui constitue un axe majeur de la sécurité alimentaire. Ainsi, trois projets sont en cours pour un montant de 13,1 millions d'euros dans les domaines de :

- l'appui à la prévention des crises,
- le renforcement des organisations de producteurs,
- la problématique foncière et la production périurbaine,

A cela s'ajoutent des actions visant à améliorer l'hydraulique pastorale (7 millions d'euros en cours). Des projets visent par ailleurs à améliorer l'accès à l'eau potable et l'assainissement dans les régions de Maradi et Niamey (15,5 millions d'euros en cours).

Dans un cadre régional, la France contribue à l'amélioration de la gestion et l'aménagement du Fleuve Niger en soutenant l'autorité du bassin du Niger (10 millions d'euros annoncés lors de la Conférence de Paris sur l'aménagement concerté du Fleuve Niger, ouverte par M. le Président de la République, les 26-27 avril 2004).

2. La santé

La France a apporté son soutien à la création du district sanitaire urbain de Niamey 2 ainsi que la réhabilitation physique et administrative de l'hôpital et de dispensaires de ce district : ceci a permis d'améliorer la couverture sanitaire tant auprès des femmes que des enfants surtout en ce qui concerne la **couverture vaccinale et la prise en charge des accouchements**.

Elle a par ailleurs soutenu une coopération Sud-Sud dans le domaine de la **santé de la reproduction** – district sanitaire de Kollo. Ce projet mené par des Tunisiens sur financement français a permis d'augmenter dans ce district significativement le taux de couverture contraceptive ainsi que le taux de couverture vaccinale du programme élargi de vaccination.

3. Récapitulatif des actions de l'Agence française de développement

Au Niger, l'Agence française de développement a orienté ses financements de projets dans 3 secteurs principaux au cours des 5 dernières années :

- les projets d'appui aux populations villageoises et pastorales (développement local, hydraulique villageoise et pastorale, pistes rurales) ;
- les infrastructures urbaines (eau potable, aéroport de Niamey...) ;
- les projets à dominante sociale (éducation de base).

L'Agence met également en œuvre les subventions d'ajustement structurel et a repris en 2005 six projets FSP mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères avant la réforme du dispositif de l'aide française. Les montants engagés au Niger sont de 60 millions d'euros et les montants décaissés de 14 millions d'euros. La durée moyenne d'exécution des projets est d'environ 5 ans. **Vos rapporteurs spéciaux regrettent, encore une fois, la lenteur de mise en œuvre des projets par l'Agence française de développement, dans un pays, le Niger, où l'urgence en matière de sécurité alimentaire règne.** Ils comprennent néanmoins les précautions à prendre pour garantir une bonne utilisation de l'argent public.

L'Agence française de développement envisage de nouveaux engagements à la fin de 2005 pour des contributions au programme sectoriel de santé (15 millions d'euros) et un projet d'hydraulique villageoise dans la région de Tahoua (10 millions d'euros).

Financements en cours

(en milliers d'euros)

PROJETS	Date d'octroi	Engagements	Décaissements
Hydraulique villageoise région de Maradi	20/04/2000	7.350	5.279
Renforcement infrastructures aéroportuaires à Niamey	19/12/2002	7.300	2.773
Réhabilitation des usines d'eau potable à Niamey	10/01/2002	7.500	1.281
Développement local région de Torodi	11/04/2001	7.700	1.532
Développement des systèmes financiers décentralisés	22/02/2001	1.950	1.288
Sécurisation des aires pastorales région de Zinder	08/12/2003	7.000	0
Fonds d'études et préparation de projets n° 5	07/03/2001	750	631
Education de base	19/12/2002	10.600	549
Aménagements urbains à Niamey	16/12/2004	10.000	676
TOTAL		60.150	14.009

FSP transférés (en cours)

(en milliers d'euros)

Projets FSP transférés	Montant transféré
Projet d'appui au développement urbain et municipal (PADUM)	0,7
Réseau national d'observatoires de surveillance écologique à long terme (ROSELT)	0,6
Renforcement des organisations professionnelles agricoles (PROPAN)	0,7
Renforcement des capacités de lutte contre la pauvreté en milieu urbain (TMN)	1,5
Sécurisation de l'Élevage et de l'Agriculture Urbaine à Niamey (PSEAU)	1,3
Programme de soutien initiative accélérée Education pour tous (PADEN)	8,3
TOTAL transféré	13,1

QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE LA CRISE ALIMENTAIRE 2005 ?

L'achèvement des récoltes, qui devraient être bonnes en 2005, sur l'ensemble du territoire nigérien, et l'arrivée consécutive des céréales sur les marchés, annoncent la fin de la période d'urgence alimentaire. Pour autant, la malnutrition infantile des enfants n'est pas enrayerée : les admissions augmentent dans de nombreux centres de récupération nutritionnelle. Cette situation, à première vue paradoxale, montre bien que la malnutrition des enfants au Niger est tout autant un phénomène endémique qu'une conséquence de la crise alimentaire. Ceci doit conduire à lancer une enquête exhaustive, à l'échelle de tout le Niger, sur la malnutrition infantile. Un processus de réflexion, organisé sur des bases sectorielles, est déjà entamé grâce aux efforts conjoints des principaux acteurs de la sécurité alimentaire au Niger. Il prend la forme de groupes de concertation et d'enquêtes rapides destinés à une meilleure compréhension du phénomène.

Pour éviter une nouvelle crise alimentaire, il convient par ailleurs de **doter dès maintenant le stock national de réserve à hauteur de ses besoins (110.000 tonnes)**, afin d'éviter que, comme en 2004/2005, un appel à la solidarité internationale lancé par le Niger ne recueille au fil des mois qu'une indifférence polie, avant que, par le miracle des médias et des photos « choc », l'activisme de certaines ONG ne conduise à un emballement de l'aide internationale, le cas échéant au-delà des besoins de la population. A ce moment des récoltes, il convient **d'éviter les déperditions inutiles de vivres qui pourraient être affectées à des programmes durables.**

Il paraît enfin nécessaire de **conforter le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires** qui doit devenir ce qu'il aurait dû être de bout en bout de la crise alimentaire 2005 : l'espace de concertation de l'ensemble des donateurs souhaitant aider le Niger. Si **la concertation s'est améliorée avec les ONG, des progrès peuvent encore être accomplis au niveau local, par une meilleure participation de celles-ci aux sous-comités régionaux de prévention et de gestion de crise.**

Du côté de l'aide française, vos rapporteurs spéciaux souhaitent fortement que les moyens soient trouvés pour réduire les délais de réalisation de l'Agence française de développement (AFD). Ces délais ne permettent pas donner l'image d'une France se mobilisant, de manière efficace, sur des projets structurants.

Ils appellent enfin à la mise en place, à l'initiative de la France, d'un « **dispositif de sortie de crise** »¹, permettant de faire démarrer des projets dans des délais extrêmement brefs, dans le domaine sanitaire et de la promotion de la sécurité alimentaire par exemple, afin de traduire, aux yeux des nigériens, la solidarité française dans des actes forts, une fois que les acteurs de l'urgence humanitaire auront, de nouveau, délaissé le Niger.

Au cours de leur mission, s'agissant des crédits publics français, vos rapporteurs spéciaux n'ont pas relevé de manquement notable à la réglementation et aux procédures comptables et financières.

¹ Un tel dispositif a ainsi été mis en place au Kosovo. Dans les six mois ayant suivi le conflit, la France avait pu initier le démarrage de plusieurs projets importants, grâce à l'intervention de deux structures, Agence française de développement, et Caisse des dépôts et consignations. La Caisse avait recueilli, en outre, les contributions issues de la coopération décentralisée.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi **28 septembre 2005**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport** de **MM. Michel Charasse** et **Adrien Gouteyron** sur la **mission**, effectuée du 23 au 26 août 2005, relative à la gestion de la crise alimentaire au Niger.

MM. Michel Charasse et **Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux**, ont indiqué que le 31 juillet dernier, le ministre des affaires étrangères, M. Philippe Douste-Blazy, s'était rendu au Niger pour affirmer le soutien de la France dans la gestion de la crise alimentaire que subissait ce pays depuis plusieurs mois. Ils ont relevé que certains de ses propos, comme ceux d'organisations non gouvernementales, avaient pu suggérer que l'action de la France avait peut-être été insuffisante, et trop prudente, face à l'ampleur et à la gravité de la crise que traversait la population nigérienne.

Ils ont estimé que les comptes rendus de la presse ne leur avaient pas permis de se faire une idée précise de la situation alimentaire du Niger et ont fait part du trouble créé par les propos du président nigérien M. Mamadou Tandja niant que son pays traversait un épisode de famine, terme pourtant employé par l'ensemble des journaux français.

MM. Michel Charasse et **Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux**, ont indiqué qu'au titre des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place que leur conférait l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ils avaient jugé utile et nécessaire de réaliser une mission d'évaluation et de contrôle du soutien français au dispositif nigérien de gestion de la crise alimentaire. Ils ont indiqué qu'ils avaient mené cette mission du 23 au 26 août dernier, se déplaçant dans le pays, à Niamey, Maradi, Dakoro, Abalak et Tahoua. Ils ont précisé qu'ils avaient eu des entretiens avec les autorités nigériennes, aussi bien au sein du gouvernement qu'au plan local, dans les gouvernorats et les préfectures, avec les organisations non gouvernementales (ONG), les représentants de l'Organisation des Nations unies (ONU), les diplomates français et étrangers.

Au terme de leur mission, **MM. Michel Charasse** et **Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux**, ont fait part de leur sentiment d'un écart certain entre la réalité nutritionnelle nigérienne et les reportages réalisés par certains médias. Ils ont précisé qu'il ne s'agissait nullement de nier la crise alimentaire, mais d'en mesurer objectivement la gravité. Ils ont ajouté qu'ils avaient cherché à « qualifier » la crise traversée par le Niger en 2005. Ils ont déclaré qu'il s'agissait, de leur point de vue, d'une situation de malnutrition infantile endémique, amplifiée par une crise alimentaire d'une importance certaine. Ils ont déclaré qu'il n'y avait pas eu de famine au Niger.

Ils ont ensuite indiqué qu'ils avaient essayé de mesurer la qualité de la réponse apportée à cette crise, caractérisée dans un premier temps, de novembre 2004 à juin 2005, par une pénurie d'aide, seules la France et l'Union européenne ayant souhaité contribuer au dispositif national nigérien de prévention et de gestion des crises alimentaires, puis, dans un second temps, par l'emballlement des acteurs internationaux et la distribution gratuite généralisée de vivres.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont relevé que cet emballlement avait fragilisé un dispositif nigérien de gestions des crises certes imparfait, parce que trop peu doté, alors qu'il aurait dû le fortifier.

Ils ont ajouté, enfin, que, comme tous les acteurs présents sur le terrain, ils avaient cherché à tirer des enseignements de cette crise.

S'interrogeant sur la nature de la crise au Niger en 2005, ils ont déclaré que la situation de malnutrition infantile endémique avait été amplifiée par la crise alimentaire.

Ils ont tenu à rappeler, au préalable, que la mauvaise récolte de l'année 2004 avait été marquée par une baisse de production, par rapport à l'année précédente, de 12 %. Ils ont jugé que le déficit avait été beaucoup moins marqué au Niger que dans d'autres pays sahéliens comme la Mauritanie (-43 %), le Tchad (-36 %) ou le Sénégal (-21 %) et que la gravité de la crise alimentaire au Niger ne pouvait donc s'expliquer valablement par le seul déficit de la production agricole de 2004.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont estimé que, selon les chiffres établis par le gouvernement nigérien, la campagne agropastorale de 2004 avait fait apparaître un déficit alimentaire net de 223.500 tonnes de céréales, soit 7,5 % des besoins alimentaires du pays, mais correspondant à 26 % des besoins dans certaines régions, et un déficit fourrager de 4,6 millions de tonnes de matière sèche, soit 36,5 % des besoins. Ils ont ajouté que ces chiffres n'étaient en tant que tels pas suffisants pour expliquer l'ampleur de la crise alimentaire qu'avait connue le Niger en 2005.

Ils ont constaté que cette crise était tout d'abord liée au contexte de grande pauvreté dans lequel était intervenu le déficit de la récolte 2004. Ils ont précisé que le Niger, dans le classement du programme des Nations unies pour le développement (PNUD) de 2005 était classé 177^e sur 177 en ce qui concernait l'indice de développement humain. Ils ont observé que le PIB par habitant n'était que de 159 euros et que la pauvreté était répandue dans l'ensemble de la population. Ils ont également ajouté que l'économie nigérienne était tributaire à 80 % de l'agriculture.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont rappelé que la sécurité alimentaire n'était pas assurée au Niger et qu'il existait un écart manifeste, structurel, entre les besoins alimentaires d'une population en forte croissance et la production agricole. D'une part, ils ont précisé que le taux de fécondité du Niger était en moyenne de 7,5 enfants par femme, ce qui engendrait une croissance démographique de l'ordre de 3,5 % par an. Ils ont déclaré que les projections faisaient l'hypothèse d'une population nigérienne de 55 millions d'habitants en 2050, pour 12,1 millions d'habitants aujourd'hui. D'autre part, ils ont constaté que la production agricole, peu diversifiée, très archaïque, était sous tension, que la superficie des terres cultivables diminuait. Elle avait ainsi baissé de moitié en quarante ans, pendant que la population doublait sur la même période tandis que les surfaces cultivées augmentaient, de 220.000 hectares chaque année, mais moins vite que la population.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont souligné que le Niger connaissait, dès lors, des déficits agricoles récurrents et que l'on comptait ainsi en moyenne une crise agricole tous les quatre ans. Ils ont ajouté que le pays connaissait une pénurie alimentaire structurelle car il ne produisait, en moyenne, que pour sept mois de consommation, d'où l'expression de « soudure » employée pour rendre compte de la période qui sépare l'épuisement des réserves et des greniers des ménages de la récolte suivante.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont insisté sur le fait que le pays connaissait une mortalité infantile très élevée, liée pour une large part à une malnutrition endémique, ce qui expliquait l'impression qu'avaient retirée les journalistes de leur voyage au Niger et les exagérations qu'ils avaient pu commettre dans certains de leurs articles. Ils ont rappelé que trois enfants sur 10 mourraient avant leur cinquième anniversaire, que 40 % des enfants souffraient de malnutrition, dont 14 % de manière sévère. Ils ont précisé que les journalistes avaient photographié ces mêmes enfants qu'ils avaient rencontrés dans les centres de récupération nutritionnelle de Médecins sans frontières (MSF) ou d'Action contre la faim (ACF) ouverts en 2005. Ils ont indiqué que certaines régions étaient connues pour avoir, structurellement, un taux de malnutrition encore plus élevé que la moyenne nationale. Ils ont rappelé que parmi les causes de cette malnutrition infantile endémique, on trouvait évidemment les carences alimentaires, mais aussi une alimentation insuffisamment diversifiée et des habitudes alimentaires inappropriées, liées par exemple au mode de sevrage.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont fait valoir que, la crise alimentaire de 2005 proprement dite avait donc éclaté à partir d'une situation structurelle déjà grave, surtout en ce qui concernait les enfants. Ils ont relevé qu'elle avait été amplifiée par une hausse des prix des produits agricoles sans précédent au Niger. Ils ont précisé que sur les marchés agricoles, contrairement à la normale, le niveau des prix

des produits céréaliers était resté très élevé malgré la fin de la campagne 2004, poursuivant ensuite une hausse graduelle. Ils ont noté que, comparés à ceux de l'année précédente, les prix des produits alimentaires avaient pour la plupart presque doublé en 2005. Ils ont précisé que les facteurs de hausse des prix avaient été, ponctuellement, liés à l'introduction temporaire de la TVA sur les produits de première nécessité, à la marge, à des achats de vivres sur le marché local par quelques ONG, et surtout à un dysfonctionnement du marché sous-régional des céréales.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont rappelé qu'en 2004, la production céréalière avait reculé dans plusieurs pays côtiers d'Afrique exportant habituellement des céréales vers le Niger. Ils ont indiqué que le Nigéria, lui aussi habituellement exportateur de céréales vers le Niger, en avait, cette année, importé en provenance de ce pays. Ils ont estimé que les prix très élevés d'achat par le Nigéria, induits par l'augmentation des prix du pétrole, avaient incité les négociants nigériens à vendre une partie de leurs stocks à l'étranger, alors que le Niger manquait déjà de céréales. Par ailleurs, ils ont indiqué que les autres pays frontaliers, Burkina Faso et Mali avaient, eux, fermé leurs frontières afin d'éviter une déstabilisation de leur marché intérieur.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont estimé que face à cette hausse drastique des prix agricoles, les populations avaient connu des difficultés à mettre en œuvre les stratégies d'adaptation habituelles. Ils ont fait valoir qu'en particulier, les prix du petit bétail –« l'épargne sur pied »– s'étaient effondrés, alors que la vente d'animaux constituait un moyen en période de soudure pour obtenir des ressources monétaires permettant d'acheter des céréales. Ils ont précisé que sur certains marchés, il fallait cet été 13 cabris pour acheter un sac de mil de 100 kilos.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont constaté que la crise alimentaire avait dès lors touché une population importante. Ils ont souligné que le système d'alerte précoce du dispositif national nigérien de prévention et de gestion des crises alimentaires avait conduit à déclarer en situation d'insécurité alimentaire 2.988 villages, totalisant 3,29 millions de personnes, soit 32 % de la population totale.

Ils ont estimé que les bénéficiaires d'aide alimentaire avaient été moins nombreux, les zones déclarées vulnérables comptant 2,7 millions de personnes.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont déclaré que ce sont surtout 19 zones, recensant 874.000 personnes, qui s'étaient trouvées en situation extrêmement critique, et qui avaient bénéficié à ce titre de plusieurs rotations d'aide alimentaire. Ils ont noté que ces zones se caractérisaient par une réduction du nombre de repas

journaliers (moins d'un repas par jour), une consommation d'aliments de pénurie, une vente inhabituelle de jeunes femelles reproductrices, une vente des biens personnels et d'équipements de production.

Ils ont relevé que le recensement des populations vulnérables avait été quelque peu imparfait, faute de connaissance des besoins nutritionnels des familles, mais que le lien entre le gouvernement et des comités sous-régionaux de gestion des crise avait permis d'ajuster le dispositif de distribution d'aides aux besoins lorsqu'ils avaient été signalés par des responsables de villages ou par des ONG.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont indiqué que si le cheptel n'avait pas souffert sur un plan global, certaines régions, Dakoro en particulier, avaient connu, en outre, une mortalité importante de leurs troupeaux allant jusqu'aux deux tiers.

Ils ont estimé que, dans ce contexte, sans que l'on ait d'enquêtes exhaustives sur cette question, la malnutrition infantile s'était assez logiquement aggravée, entraînant un nombre très élevé d'admissions dans les centres de récupération nutritionnelle, notamment dans celui de MSF à Maradi, ouvert depuis 2001, et qui constituait, à ce titre, un indicateur de la gravité de la crise nutritionnelle concernant les enfants. Ils ont ajouté que sur la période de janvier à mai 2005, le nombre d'admissions avait été multiplié par deux et demi par rapport à l'année précédente, sur la même période et, qu'en termes de mortalité et de malnutrition sévère, il convenait de souligner que la crise avait touché les jeunes enfants, et exclusivement les jeunes enfants.

Ils se sont interrogés sur la réponse à apporter à cette crise.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont observé qu'on pouvait distinguer deux moments.

Ils ont noté que le premier, le plus long, qui s'étendait de novembre 2004 à juin 2005, avait été marqué par une pénurie d'aide. Ils ont rappelé que le dispositif national nigérien de prévention et de gestion des crises avait été contraint de faire face à la situation avec un stock initial de 20.000 tonnes, faute de donateurs. Ils ont ajouté qu'un appel, lancé fin décembre 2004, demandant à la solidarité internationale 78.000 tonnes de céréales supplémentaires, était resté vain, et que, seules, la France et l'Union européenne avaient contribué au dispositif de sécurité alimentaire nigérien. Ils ont souligné que la France avait augmenté progressivement, dans le courant de l'année 2005, son soutien financier au dispositif nigérien, jusqu'à 4,5 millions d'euros.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont rappelé que le soutien ainsi apporté par la France avait permis

de mettre en œuvre des opérations de ventes à prix modéré (50 % du prix du marché, soit 10.000 francs CFA pour 100 kilos de mil) dans les régions en déficit alimentaire, pour plus de 38.000 tonnes.

Ils ont indiqué qu'en juin, le dispositif national nigérien s'était malheureusement trouvé dans l'impossibilité de se procurer 30.000 tonnes de céréales supplémentaires, qui auraient eu le mérite de peser sur les prix du marché. Ils ont déploré que les négociants nigériens ayant remporté l'appel d'offres aient préféré perdre leur caution pour livrer leurs marchandises à d'autres qu'au gouvernement nigérien, sans doute au Nigéria.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont rappelé qu'à ce moment-là, MSF avait lancé une forte campagne médiatique, appelant à la mobilisation internationale, et qui faisait, en outre, le procès des ventes à prix modéré, trop onéreuses selon l'ONG pour la population nigérienne. Ils ont remarqué qu'il s'en est suivi un emballement de l'aide internationale (deuxième temps de la crise), une arrivée de nombreuses ONG, et un changement de cap du programme alimentaire mondial, qui jusqu'alors intervenait dans le cadre du dispositif nigérien de gestion de la crise alimentaire.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont considéré que le plan alimentaire mondial (PAM) avait lancé un appel aux dons de manière autonome, qu'il avait développé son approvisionnement en parallèle de celui du dispositif nigérien et avait choisi, unilatéralement, compte tenu de l'ampleur de la crise telle qu'elle était relatée dans les médias, de procéder uniquement à des distributions gratuites, et généralisées, de vivres. Ils ont indiqué que le dispositif nigérien de gestion de crises avait été contraint de se rallier à ce changement de cap. Ils ont ajouté que l'épisode a fragilisé la gestion de la crise par les Nigériens, alors que l'aide internationale aurait dû, au contraire, la renforcer.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont rappelé qu'au total, deux tournées de distribution gratuites de vivres avaient été effectuées en deux mois, août et septembre, pour un montant global de 69.500 tonnes. Ils ont indiqué que si l'on y ajoutait les ventes à prix modérés, 107.900 tonnes de vivres, près de la moitié du déficit céréalier net constaté en novembre 2004, avaient été mises à la disposition de la population nigérienne pour passer la crise, ce qui était considérable. Ils ont déclaré que la distribution gratuite de vivres continuait, sous la pression de certaines ONG, alors que les récoltes étaient en cours. Ils ont estimé qu'il semblait pourtant préférable de faire preuve de prévoyance en affectant ces vivres à des programmes plus durables.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, se sont interrogés sur le rôle de la France. Ils ont fait valoir que la France avait été le premier bailleur de fonds bilatéral dans la gestion de cette

crise alimentaire, avec plus de dix millions d'euros alloués au Niger. Ils ont noté que ceci était toutefois loin de la « force de frappe colossale » de certaines ONG comme MSF, dont les dépenses au Niger, au titre de la prise en charge de la malnutrition infantile, s'élevait à 15 millions d'euros fin août 2005, grâce aux surplus de dons enregistrés au moment du Tsunami.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont rappelé que la France avait participé, en amont de la crise, à la lutte contre l'invasion de criquets pèlerins pour 1,16 million d'euros, au financement du dispositif nigérien de gestion des crises alimentaires, pour 4,5 millions d'euros, au soutien des cantines scolaires, pour 1 millions d'euros et que lors de la venue au Niger du ministre des affaires étrangères, M. Philippe Douste-Blazy, elle avait fourni des médicaments à l'UNICEF et convoyé, toujours pour cette organisation, 600 tonnes de rations nutritionnelles pour les enfants.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont précisé que s'ajoutaient, au titre de subvention d'ajustement structurel de l'Agence française de développement (AFD), 2,5 millions d'euros mis à la disposition du gouvernement nigérien, dont deux millions d'euros libres d'emploi, mais que ces fonds devaient, selon eux, être destinés à des mesures visant à prévenir ou gérer les crises alimentaires.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont souligné que l'armée française avait été sollicitée pour convoier l'aide humanitaire envoyée par le Gabon, ainsi que celle de l'association « Réunir » de M. Bernard Kouchner.

Ils ont ajouté que de façon plus structurelle, l'Agence française de développement avait engagé des projets à hauteur de 60 millions d'euros, que 14 millions d'euros avaient été, cependant, à ce jour décaissés, avec une durée moyenne des projets d'environ 5 ans, ce qui était très long aux yeux des rapporteurs spéciaux dans un pays, le Niger, où l'urgence régnait en matière de sécurité alimentaire.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, se sont interrogés sur les enseignements à tirer de cette crise.

Ils ont estimé que l'achèvement des récoltes, qui devraient être bonnes en 2005, sur l'ensemble du territoire nigérien, et l'arrivée consécutive des céréales sur les marchés, annonçaient la fin de la période d'urgence alimentaire, mais que pour autant, la malnutrition infantile des enfants n'était pas enrayerée, car les admissions augmentaient dans de nombreux centres de récupération nutritionnelle. Ils ont indiqué que cette situation, à première vue paradoxale, montrait bien que la malnutrition des enfants au Niger, liée à la pauvreté, à des habitudes alimentaires inadaptées, à un mode de sevrage parfois brutal, était tout autant un phénomène endémique qu'une conséquence

de la crise alimentaire et que ceci devait inciter à lancer une enquête exhaustive, à l'échelle de tout le Niger, sur la malnutrition infantile.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont précisé que pour éviter une nouvelle crise alimentaire, il convenait par ailleurs de doter dès maintenant le stock national de réserve à hauteur de ses besoins (110.000 tonnes), afin d'éviter que, comme en 2004/2005, un appel à la solidarité internationale lancé par le Niger en début de crise ne recueille, au fil des mois, qu'une indifférence polie, avant que, par le miracle des médias, l'activisme de certaines ONG ne conduise à un emballement de l'aide internationale, allant le cas échéant au-delà des besoins de la population.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont déclaré qu'il était nécessaire de renforcer le dispositif national nigérien de prévention et de gestion des crises alimentaires qui devait devenir ce qu'il aurait dû être de bout en bout de la crise alimentaire 2005 : l'espace de concertation de l'ensemble des donateurs souhaitant aider le Niger. Ils ont estimé que si la concertation s'était améliorée avec les ONG, des progrès pouvaient encore être accomplis au niveau local, par une meilleure participation de celles-ci aux sous-comités régionaux de prévention et de gestion de crise.

MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux, ont souhaité fortement, du côté de l'aide française, que les moyens soient trouvés pour réduire les délais de réalisation de l'Agence française de développement (AFD), ces délais ne permettant pas de donner l'image d'une France se mobilisant, de manière efficace, sur des projets structurants.

Ils ont souligné qu'il avait été demandé, à l'initiative de la France, de mettre en place un « dispositif de sortie de crise », sur le modèle du Kosovo, permettant de faire démarrer des projets dans des délais extrêmement brefs, dans le domaine sanitaire et de la promotion de la sécurité alimentaire par exemple, afin de traduire, aux yeux des nigériens, la solidarité française dans des actes forts, une fois que les acteurs de l'urgence humanitaire auraient, de nouveau, délaissé le Niger.

Un débat s'est ensuite engagé.

M. Jean Arthuis, président, a félicité les rapporteurs spéciaux pour la grande qualité de leur présentation ainsi que pour la réactivité dont ils avaient fait preuve au mois d'août dans la mise en place de leur mission au Niger.

En réponse à **M. Yann Gaillard, MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux**, ont indiqué que les éléments de

renutrition « Plumpynut » qui apparaissaient pour d'aucuns comme le « produit miracle », étaient fabriqués en Normandie, en Seine-Maritime.

Ils ont confirmé à **M. Maurice Blin** que la forte mortalité infantile n'avait pas pour effet de diminuer le rythme de croissance démographique du Niger qui s'établissait à 3,5 % par an.

M. Michel Mercier a formé le vœu que des actions de coopération soient menées par les conseils généraux et les protections maternelle et infantile (PMI) afin de réduire la malnutrition infantile au Niger.

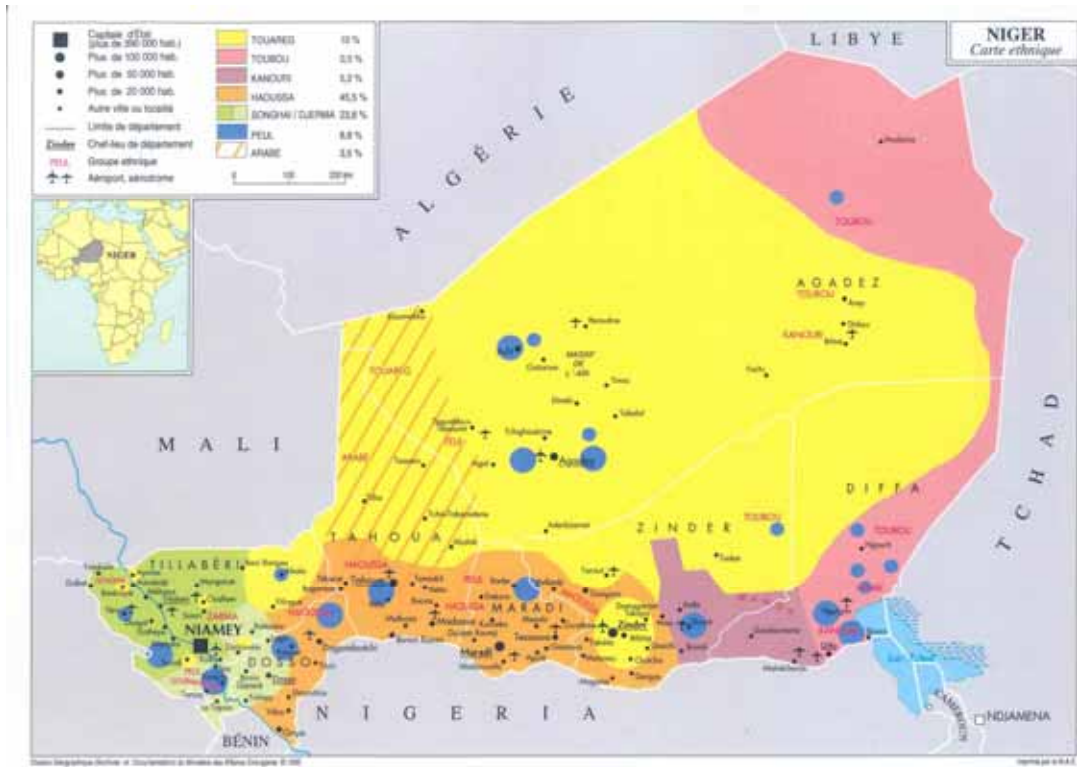
En réponse, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué que des résultats importants paraissaient pouvoir être obtenus en matière de lutte contre la malnutrition avec très peu de moyens.

M. Jean-Jacques Jégou a regretté qu'au terme de quarante années d'indépendance, le Niger en soit encore réduit à l'urgence. Il a souligné l'intérêt de la coopération décentralisée avec le Niger.

M. Jean Arthuis, président, saluant à nouveau l'intérêt et la qualité du travail des deux rapporteurs spéciaux, a appelé à une évaluation de l'aide française au développement allouée à l'Afrique.

La commission a alors **donné acte**, à l'unanimité, à **MM. Michel Charasse** et **Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux**, de leur **communication** et décidé que les conclusions de leur mission feraient l'objet d'une **publication sous la forme d'un rapport d'information**.

CARTES DU NIGER





PROGRAMME DE LA MISSION

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DU SOUTIEN FRANÇAIS AU DISPOSITIF NIGÉRIEN DE GESTION DE LA CRISE ALIMENTAIRE

23 AU 26 AOÛT 2005

**MM. Michel CHARASSE, Adrien GOUTEYRON, Sénateurs,
rapporteurs spéciaux**

Mardi 23 août 2005

15 h 20 : arrivée Niamey

16 h 30 : réunion à l'ambassade de France – présentation du dispositif national – actions menées – déroulement des opérations

17 h 30 : rencontre avec les partenaires du dispositif et associés (OCHA, PAM, Unicef, DCE, Allemagne, Italie, Suisse).

20 h 00 : dîner offert par l'Ambassadeur de France.

Mercredi 24 août 2005 : Niamey – Maradi

8 h 30 : réunion avec le cabinet du Premier Ministre, la cellule de crise alimentaire et le système d'alerte précoce du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires.

11 h 00 : départ pour Maradi

17 h 00 : réunion de travail avec **M. Ibrahim Belko**, gouverneur de la région de Maradi et le comité sous-régional de prévention et gestion des crises alimentaires.

18 h 30 : visite du centre de récupération nutritionnelle intensif (CRENI) de Médecins sans frontières (MSF).

20 h 00 : dîner avec M. Ibrahim Belko, gouverneur de la région de Maradi, des représentants de MSF et d'OCHA.

Jeudi 25 août 2005 : Dakoro

7 h 30 : départ pour Dakoro

9 h 30 : arrivée à Dakoro

10 h 00 : rencontre avec le Préfet, M. Najim Bouali

10 h 15 : réunion avec le comité sous-régional : SAP, COFO, France (MSF), CARE, Action contre la faim (ACF), Oxfam, VSF, Télécoms sans Frontières, World Vision...

11 h 00 : visite des installations de « Télécom sans frontières ».

11 h 30 : visite du centre de récupération nutritionnelle intensif (CRENI) de MSF à Dakoro.

12 h 15 : visite d'un centre de distribution de vivres, aliments du bétail à Azagor (zone agropastorale).

Vendredi 26 août 2005 : Tahoua – Niamey

7 h 15 : départ pour Tahoua.

8 h 45 : rencontre avec le Gouverneur, M. Mahamadou Zeiti Maïga.

9 h 00 : réunion avec le comité sous-régional de crise alimentaire, en présence du Préfet, SAP, Médecins Sans Frontières France, Action contre la faim, Concern

10 h 00 : départ en direction d'Abalak : Centre de récupération nutritionnelle ambulatoire (CRENA) de MSF et d'Action contre la faim (ACF)

13 h 00 : déjeuner à Tahoua, avec le Gouverneur.

14 h 30 : départ pour Niamey.

16 h 30 : arrivée à Niamey .

18 h 00 : réunion à l'Ambassade.

20 h 00 : dîner offert par l'Agence française de développement (AFD).

22 h 30 : départ pour l'aéroport en direction de Paris.