



2005 : famine au Niger ? Crise alimentaire au Sahel, éléments de réflexion.

Alors que, ces dernières années, les problèmes alimentaires du Sahel n'avaient plus fait la une de l'actualité, que les récoltes 2003 avaient même été très excédentaires, nous laissant presque croire que les systèmes d'alerte précoce et les politiques de prévention ou d'atténuation des crises étaient efficaces, les informations fournies par les médias au cours de cet été 2005 posent question.

2005, famine au Niger ?

Afrique Verte donne dans ce document quelques pistes de réflexion sur ce sujet.

Le Niger en quelques mots

Le Niger est classé comme étant le deuxième pays le plus pauvre au monde (selon l'IDH, PNUD), il connaît une croissance démographique très importante. L'économie du pays repose essentiellement sur l'agriculture qui représente environ 40 % du PIB et fait vivre près de 90 % de la population.

En terme d'agriculture, ce pays est globalement coupé en deux : la zone agricole, au sud, où la pluviométrie permet de produire des céréales et la zone pastorale, plus au nord, où l'élevage est prépondérant.

Rappelons, même si c'est évident, que l'agriculture au Sahel, et particulièrement au Niger, est très sensible aux aléas climatiques. La production agricole est basée sur un système de culture pluviale, c'est à dire que les céréales ne sont pas irriguées et se développent uniquement grâce aux pluies (moins de 2 % des surfaces cultivées sont irriguées au Niger).

Dans cette zone géographique, les pluies sont rares et surtout aléatoires. Pour obtenir une récolte correcte, il faut non seulement que les champs soient arrosés de quelques pluies, mais aussi que ces pluies ne soient pas trop espacées dans le temps. En effet, une période de sécheresse de 3 semaines pendant le cycle de production agricole (juin à septembre) peut mettre en péril la production familiale.

Les revenus des paysans au Niger sont essentiellement constitués, pour les agriculteurs, de la vente de céréales, mais aussi d'oignons (exportation importante dans la sous région) et de niébé ; pour les éleveurs, les revenus sont constitués par la vente du bétail (exportation très importante dans la sous région, en particulier dans les grandes villes côtières). Les femmes participent à la vie économique du foyer en faisant du petit commerce. En saison sèche, l'artisanat permet souvent de compléter les revenus. En dernier recours, les hommes cherchent à vendre leur force de travail, mais cela implique généralement l'exil.

La production agricole au Niger

Le Niger est un pays qui produit essentiellement du mil, céréale locale de base. La population compte 12 millions d'habitants, le volume de céréales pour couvrir les besoins nationaux est estimé à 3 millions de tonnes (environ 240 kg par an et par personne).

Même si les récoltes 2001, 2002, 2003 ont été bonnes, le Niger n'est pas autosuffisant en céréales puisque la production n'atteint quasiment jamais ce niveau. Le pays importe ce qui lui manque (300.000 tonnes par an en moyenne sur les 10 dernières années, soit 10 % des besoins), ce qui lui permet d'assurer globalement sa sécurité alimentaire. Les aides alimentaires représentent des volumes quasiment insignifiants (12.000 tonnes en moyenne sur les 10 dernières années, soit moins de 1 % des besoins). Ces chiffres sont bien sur très variables d'une année sur l'autre (1).

Les importations céréalières peuvent être divisées en deux groupes distincts :

- les céréales ne provenant pas de la sous région (riz et blé en particulier), facilement quantifiables,
- les céréales locales, dont les flux transfrontaliers sont plus difficilement quantifiés. Outre les camions, très visibles, les paysans passent les frontières avec quelques sacs sur une charrette, en fonction de l'évolution du cours des céréales dans un sens ou dans l'autre ; la vente leur permet d'obtenir quelques revenus.

Les importations de riz et de blé, si elles alimentent les centres urbains, concernent rarement directement le paysan en zone rurale qui se nourrit essentiellement de céréales locales (mil principalement, mais également sorgho et maïs).

Le paysan du Niger se nourrit d'abord de sa propre production. Si sa récolte le lui permet, il stocke dans ses greniers de quoi tenir une année. Quand les greniers sont vides et lorsqu'il en a les moyens financiers, il achète des céréales locales trouvées sur le marché. S'il ne peut acheter, alors les repas sont réduits et complétés avec des plantes sauvages cueillies en brousse. Enfin, la solidarité familiale et villageoise se met en place, ce qui évite le pire. La restriction alimentaire est fréquente au Niger, dans une indifférence internationale quasi généralisée.

Les récoltes 2004 au Niger

La crise alimentaire de l'été 2005 résulte des mauvaises récoltes réalisées fin 2004.

La campagne agricole 2004 a été médiocre : déficit pluviométrique en terme de quantité d'eau reçue, poches de sécheresse localisées dans le temps ou dans certaines régions, aggravé par une invasion acridienne importante.

Campagne agricole (2)	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Production disponible (en t.)	2 429 000	1 792 000	2 617 000	2 824 000	3 026 000
Importations commerciales	342 000	622 000	248 000	145 000	195 000
Importation Aide alimentaire	9 000	9 000	28 000	2 000	0

Source : Agrhymet et PAM/interfais

Afrique Verte
12/20 rue Voltaire,
93100 Montreuil - France
Tel : 01.42.87.06.67
Fax : 01.48.58.88.13
afriqueverte@wanadoo.fr
www.afriqueverte.org

(1) Voir la fiche d'Afrique Verte : l'agriculture au Sahel.

(2) La campagne agricole démarre en octobre, au moment des récoltes.

Les spécialistes s'accordent à dire que les mauvaises récoltes sont dues à 70 % au déficit pluviométrique et à 30 % à l'invasion acridienne qui, au Niger, a fait des ravages particulièrement importants sur les pâturages. Le déficit fourrager est estimé à un niveau record : plus de 35 % des besoins.

En décembre 2004, les productions disponibles au Niger ont été estimées à 2.541.000 tonnes de céréales. Elles sont équivalentes à celles de 1999 ou 2001, très supérieures à celles de 2000, mais moins bonnes qu'en 2003.

Alors pourquoi une telle crise ? D'autant qu'il existe des systèmes de suivi et d'alerte basés, entre autres, sur l'analyse du bilan céréalier.

Le bilan céréalier (1)

Il a été indiqué dans la presse que le Niger accusait un déficit céréalier équivalent à seulement 7,5 % des besoins nationaux (225.000 tonnes). Certains se sont même étonnés qu'un « si petit déficit » puisse engendrer une « telle famine »....

Le calcul du bilan céréalier est complexe, il intègre des données prévisionnelles ou estimées, comme les stocks de début de campagne résultant de l'excédent ou du déficit de l'année antérieure, les stocks de fin de campagne qu'il faut nécessairement garder pour les semis, les importations, les exportations.... (2). Gardons à l'esprit que le bilan céréalier n'est qu'un calcul, avec sa marge d'erreur et d'incertitude. Les chiffres sont d'ailleurs parfois très variables (3).

Il faut distinguer le **bilan céréalier brut** (production disponible par rapport aux besoins) et le **bilan céréalier net** qui intègre l'estimation du solde importations/exportations.

Bilan céréalier brut	Stocks initiaux + Récoltes	- Pertes - Consommation - Stocks finaux	Bilan céréalier net
	+ Importations + Aides alimentaires	- Exportations	

Fin 2004, le bilan céréalier au Niger a été estimé déficitaire

- Bilan céréalier brut : - 450.000 tonnes (15 % des besoins)
- Bilan céréalier net : - 225.000 tonnes (7,5 % des besoins)

Le déficit habituel du bilan brut est donc comblé, tout ou partie, par les importations ou plus exactement par le solde import/export.

Un bilan céréalier très réducteur ?

Au delà des problèmes méthodologiques (qui peuvent biaiser fortement l'appréciation des disponibilités réelles), le bilan, s'il permet au mieux de saisir les disponibilités, ne renseigne en rien sur l'accessibilité.

Le solde importation/exportation est calculé à partir des approvisionnements à titre commercial déclarés, ajustés le cas échéant d'une estimation des importations transfrontalières. Cette estimation nous semble discutable

1) - Les exportations de céréales du Niger sont quasiment toujours chiffrées comme étant nulles, ce qui n'est jamais vrai. Toutes les études l'indiquent. Les céréales passent dans les 2 sens entre le Nigeria et le Niger, en fonction

des cours. C'est le cas du riz produit sur les aménagements hydro-agricoles que les commerçants nigériens ont sillonnés, en pleine crise alimentaire, pour acheter le paddy récolté en juin-juillet 2005.

2) - Les importations 2004-2005 ont certainement été surestimées : si les prévisions d'importation de riz, de blé et d'aide alimentaire sont assez fiables, c'est loin d'être le cas pour les importations transfrontalières de céréales. Un facteur semble ne pas avoir été pris en compte par les statisticiens : en 2004, les récoltes ont été mauvaises dans toute la sous région (4). Le Niger qui importe généralement des céréales du Nigeria, du Burkina, du Bénin et du Mali n'a pas pu s'approvisionner comme de coutume. En année normale, la commercialisation de céréales des poches excédentaires vers les zones déficitaires est assez fluide ; mais cette année, non seulement tous les pays sahéliens ont eu de mauvaises récoltes, mais le nord des pays côtiers également. Les échanges avec le Nigeria ont été très perturbés en 2005 suite à des réformes dans ce grand pays. Cette donnée fondamentale ne semble pas avoir été prise en compte. L'analyse est restée nationale alors que l'économie au Sahel est fortement basée sur des échanges sous régionaux et régionaux.

Par ailleurs, le déficit céréalier généralisé dans la sous région a entraîné une tension sur les marchés qui a fait flamber les prix et a encore réduit les capacités d'approvisionnement des ménages.

Dans le même temps, alors que le prix des céréales a doublé, les revenus des paysans nigériens ont fortement diminué. Les familles, déjà pauvres, ont cherché à vendre leurs oignons ou leur cheptel qui constituent les sources essentielles de leurs revenus. Mais, en 2005, la faible demande de la Côte d'Ivoire et du Ghana a entraîné une chute des cours des oignons dont le prix de vente a été divisé par 2 par rapport à 2003. De même, le bétail a perdu une grande partie de sa valeur en 2005, suite au manque de pâturage ; une partie du cheptel nigérien a même été décimé. De plus, les débouchés vers les pays côtiers fluctuent avec les difficultés politico-économiques de ces pays (Côte d'Ivoire, Togo, Bénin, Nigeria...). Ainsi, le rapport culture de rente/céréale ou bétail/céréale s'est-il effondré, accentuant la pauvreté des nigériens et leur incapacité à acheter un sac de céréales. Dans le même temps, les prix des produits de base ont augmenté.

On constate que le bilan céréalier calculé dans chaque pays sahélien par de nombreux spécialistes permet d'avoir une image de la production céréalière nationale relativement correcte, à une date donnée (fin des récoltes). Mais il intègre mal le contexte sous régional et régional, ainsi que l'économie globale des ménages. Des progrès restent à faire pour mieux anticiper l'ampleur des crises. Les services spécialisés nationaux et internationaux devront en tirer des leçons.

L'évolution des prix : un indicateur de suivi ?

Si le bilan nous donne une photo à l'instant t, le suivi des prix dans le temps permet de vérifier ou de moduler les prévisions.

En novembre 2004, le CILSS(5) annonce un déficit de production céréalière sous régional de 20 % des besoins. Début 2005, dans ce contexte, les prix des céréales locales doublent. L'augmentation est très rapide, non seulement au Niger mais de façon très similaire dans la sous région(6). Au Niger, en avril, ils atteignent 20.000 FCFA le sac puis 25.000 et même 30.000 FCFA le sac de mil de 100 kg (alors qu'en année moyenne, le sac de 100 kg de mil évolue à la même époque entre 15 et 20.000 FCFA).

En août, la hausse des prix semble enfin s'enrayer.

(1) Tous les ans, les services spécialisés des Etats sahéliens calculent le bilan, après les récoltes, pour estimer le volume de céréales dans le pays, par rapport aux besoins de la population. C'est donc un outil d'aide à la décision pour les Etats et les agences d'aide, utile pour la prévention et l'atténuation des crises alimentaires.

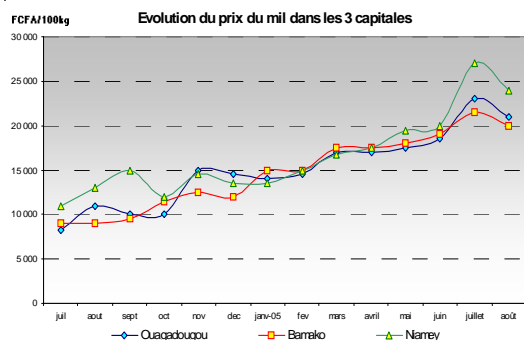
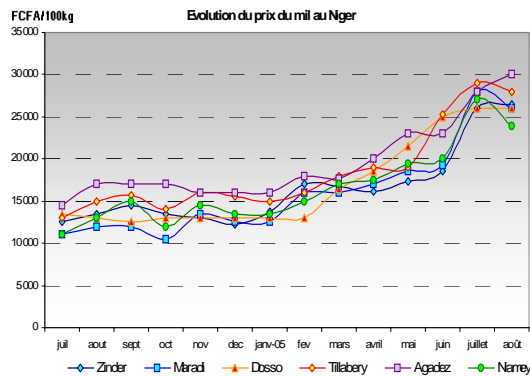
(2) Voir la fiche d'Afrique Verte sur le bilan céréalier.

(3) Voir Afrique Verte Actualités de juin 2005

(4) Par « sous région », on entend les pays de la zone sahélienne d'Afrique de l'ouest. Par « région », on entend les pays la zone sahélienne + les pays côtiers.

(5) CILSS : Comité Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel

(6) Voir «Point situation alimentaire», mensuel d'Afrique Verte donnant les prix des céréales au Niger, Mali et Burkina, pays d'intervention de l'association.



Peut-on dire qu'il y a eu spéculation de la part des commerçants céréaliers ? Avec un tel déficit sous régional, cela semble abusif. La flambée des prix était prévisible, même si des cas de spéculation sont inévitables dans pareille situation.

- Pourquoi l'analyse n'a-t-elle pas pris en compte le contexte sous régional et régional, minimisant ainsi l'ampleur de la crise et des réponses à apporter ?
- Pourquoi, ensuite, l'analyse de la hausse des prix n'a-t-elle pas accéléré l'octroi des aides ?
- Pourquoi les médias focalisent-ils sur la « famine au Niger » alors que le Nord Burkina et le Nord Mali sont également touchés ?

Famine au Niger ?

2005 marquera le Sahel, et particulièrement le Niger. C'est une année de crise alimentaire grave et sévère. Mais il semble abusif de parler de famine qui est définie comme « une disette générale d'aliments par laquelle une population meurt de faim ».

Ce sont toujours les plus faibles qui souffrent de la disette, en particulier les enfants. Au Niger, le déficit alimentaire est amplifié par l'extrême pauvreté qui se décline à tous les niveaux : manque de ressource monétaire, problèmes d'accès à une eau saine et potable, difficulté d'accès aux soins, en particulier en cette saison pluvieuse qui entraîne une recrudescence de paludisme et de diarrhées chroniques...

Certains spécialistes parlent aussi des aspects culturels de la malnutrition, principalement au moment du sevrage, notamment dans la région de Maradi, mise sous le feu des projecteurs.

L'amélioration de la sécurité alimentaire au Niger ne se fera pas uniquement avec une politique de production céréalière mais bien avec une réduction de la pauvreté, dans sa globalité, ce qui comprend une amélioration des revenus, mais aussi l'accès à l'eau, aux soins, à l'éducation en règle générale et à une éducation nutritionnelle... (1).

Le dispositif de prévention des crises

Au Niger, le suivi de la situation alimentaire est mensuel, précis, fiable et... coûteux. Il est réalisé par des structures évaluant et quantifiant les risques aux différentes échelles, de la commune à l'ensemble du pays.

Le dispositif national de prévention des crises alimentaires et risques de catastrophe est assez impressionnant. Il a été défini dans un texte signé par le gouvernement et les principaux donateurs (PAM, UE, France, Suisse, USA, Allemagne, Italie) en décembre 1998. Il a pour mission de contribuer à la réduction de la vulnérabilité alimentaire par une meilleure coordination et une meilleure gestion des actions des différents intervenants. Il repose sur 3 structures :

- le comité national de prévention et de gestion des crises alimentaires comporte différentes structures « relevant d'une approche fondamentalement multi-sectorielle et multi-acteur » relevant du Premier Ministère. A travers le Système d'Alerte Précoce (SAP), il fournit les informations nécessaires à la prise de décision et suit régulièrement l'évolution de la vulnérabilité dans les zones à risque.

- la commission mixte de concertation Etat/Donateurs (CMC) suit l'évolution de la sécurité alimentaire et décide des réponses à apporter aux crises. Un comité restreint de concertation assure la coordination. La Cellule Crises Alimentaires (CCA) du Cabinet du Premier Ministre assure la mise en œuvre des décisions de la CMC qui dispose de deux outils d'intervention : le fonds commun des donateurs qui sert à financer des actions d'assistance (ventes de céréales à prix modérés, micro-réalizations et actions de prévention...), et le stock national de réserve dont le niveau optimal est aujourd'hui estimé à 110.000 tonnes. Ce stock est composé :

- d'une réserve en céréales d'un niveau optimal de 50.000 tonnes
- et d'une enveloppe financière devant permettre d'acquérir 60.000 tonnes de céréales, en cas de nécessité.

En octobre 2004, le niveau du stock national de sécurité était de 23.000 tonnes de céréales et le Fonds de sécurité alimentaire à 3 milliards de F CFA (4,6 millions d'euros).

- l'office des produits vivriers du Niger (OPVN) gère plus particulièrement le stockage et la maintenance du stock national de sécurité.

L'Etat et ses partenaires internationaux ont donc mis en place un système lourd qui devrait permettre d'éviter de nouvelles famines. Mais il est certainement perfectible.

Les mesures prises par l'Etat et ses partenaires

Dès fin 2004, l'Etat nigérien a donné l'alerte « un tiers de la population est affecté par le déficit, soit 3.600.000 personnes ». A la publication des résultats de la campagne (octobre 2005), un plan d'urgence est élaboré par la cellule crise alimentaire, il comporte les actions suivantes :

- Opérations de vente de céréales à prix modérés pour 67.000 tonnes,
- Renforcement des stocks de banques de céréales et création de nouvelles, pour 10.000 tonnes de céréales (4 % du déficit),
- Mise en place de chantiers à haute intensité de main d'œuvre (vivres ou argent contre travail) qui permettront aux populations concernées d'obtenir l'équivalent de 8.100 tonnes de céréales (3,5 % du déficit),

(1) Voir la fiche d'Afrique Verte : La famine au XXI^e siècle.

- Distribution de 1.732 tonnes de semences de mil, sorgho, niébé et de 15.000 tonnes d'aliments de bétail.

Le coût de ce programme est estimé à 22 milliards de FCFA. Le gouvernement lance des appels pour exécuter ce programme, mais il ne peut atteindre son objectif, faute de réponse rapide des donateurs. Puis il devient impossible de collecter ce stock localement. En effet, s'il reste des céréales sur les marchés locaux, si on peut acheter quelques mesures de grain, on ne peut rassembler de gros volumes.

Bilan des actions mises en œuvre :

- 26 octobre 2004 à Ayorou : lancement officiel de la vente de céréales à prix modérés. En juin 2005, les 5 phases d'opérations de vente de céréales à prix modérés totalisent un volume de 38.460 tonnes.
- A partir de janvier 2005 : réalisations de plusieurs micro-projets d'atténuation des crises, pour 2.220 tonnes,
- A partir de février 2005, les partenaires, les organismes d'aide ou de coopération multi ou bilatéraux se mobilisent : PAM, CE, France, Japon, USA, Canada, Maroc....
- En avril-mai, malgré les interventions, la hausse des prix se poursuit. La pression devient plus importante. Les « urgentistes » donnent l'alerte. Les médias transmettent leurs appels.
- Mai 2005 : distribution de 1.090 tonnes de semences de céréales, 110 tonnes de semences de niébé et 5.000 tonnes d'aliment bétail.
- Juillet, les ventes à prix modéré font place aux distributions gratuites. Mais c'est bien tard. Si l'argent arrive, on ne trouve plus de céréales à acheter localement. Si des avions cargos apportent quelques vivres, elles sont souvent inadaptées aux besoins ou mal distribuées. La saison des pluies est là, des routes sont coupées...
- Août 2005 : distributions gratuites de céréales : 10.000 tonnes de riz et 11.000 tonnes de sorgho sont programmées pour les jours à venir et 12.500 tonnes de sorgho pour le mois de septembre.

Il faut ajouter à cela l'action des ONG présentes sur le terrain et les distributions gratuites du PAM pour 30.000 tonnes en août et 16.000 tonnes prévues pour septembre 2005.

Suite aux difficultés d'approvisionnement en céréales sur le marché national et sous régional, l'Etat envisage, pour l'avenir, de reconstituer le stock physique de sécurité alimentaire à hauteur de 100.000 tonnes. Mais cela pose question : si l'approvisionnement peut être réalisé sur le marché mondial, où et comment entreposer le stock et à quel coût ?

Bien sûr, l'Etat et les partenaires ont réagi rapidement, dès la parution du bilan fin 2004, mais les interventions n'ont pas été à la hauteur du déficit annoncé et l'appel du Niger n'a pas été entendu. Une analyse sous régionale aurait pu inciter l'Etat et les partenaires à acheter des céréales sur le marché mondial, dès le début 2005, et non à attendre la saison des pluies pour chercher à s'approvisionner en Afrique de l'Ouest où les stocks étaient alors insignifiants.

On ne pourra s'empêcher de penser que si cette catastrophe avait touché un pays plus « attractif », l'aide mobilisée aurait été plus importante...

L'action d'Afrique Verte

Conformément à ses actions traditionnelles de mise en relation de l'offre et de la demande, Afrique Verte a facilité, dès le début de la campagne agricole, l'approvisionnement des zones déficitaires à partir des

régions excédentaires non affectées par le déficit. Cette stratégie a été accompagnée de conseils aux organisations de producteurs pour anticiper une soudure qui s'annonçait difficile.

Dès fin 2004-début 2005, Afrique Verte a été contactée par différents partenaires pour réaliser des actions d'atténuation de cette crise, en particulier par des coopérations décentralisées et des donateurs individuels. Ceci montre que les « petits » partenaires réagissent rapidement.

Dans ce cadre, nous avons mis en œuvre des approvisionnements en semences dans les 3 pays d'intervention et, spécifiquement au Niger, nous avons approvisionné nos réseaux en céréales à prix subventionné (1).

Alors que l'association ne conduit généralement pas de programme d'urgence, nous avons consacré l'équivalent de 10 % de notre budget dans ces actions en 2005.

La sécurité alimentaire au Niger, quelles perspectives ?

La question de la sécurité alimentaire au Sahel est complexe, particulièrement au Niger. Même si la disponibilité en denrées de base ne posait plus de problème, il faudrait que la population puisse y avoir accès. Et ce n'est pas le cas aujourd'hui, car la population est trop pauvre pour acheter de quoi se nourrir. La réduction de la pauvreté est donc une priorité incontournable.

Les systèmes traditionnels de production sont dépendants d'une pluviométrie capricieuse, les stocks nationaux de sécurité n'ont pas pour objet de répondre à une crise grave, les céréales locales ne sont pas valorisées.

Ces différents facteurs conduisent à des fluctuations de prix du simple au triple et rendent l'alimentation inaccessible à l'essentiel de la population. L'avancée de la désertification, l'explosion démographique entraînant une surexploitation des terres et leur baisse de fertilité, l'exode rural et la croissance urbaine ne feront qu'accentuer l'insécurité alimentaire.

Le système actuel de prévention des crises intègre mal une analyse sous régionale précise, pourtant des organisations panafricaines ont été créées à cet effet. L'analyse économique (accessibilité des ménages aux marchés) est également inexistante.

La tendance actuelle des pouvoirs publics et de leurs partenaires au développement est souvent basée sur une approche très ciblée et localisée : en particulier développement des zones structurellement déficitaires, au détriment d'une politique régionale de valorisation des régions possédant un véritable potentiel agricole. Pourtant, les pays sahéliens ont montré leur capacité à produire des cultures de rente. La promotion des cultures céréalières en zone agricole, la transformation des céréales locales au niveau sous régional, avec une véritable politique de marchés sous régionaux, permettrait certainement de créer des débouchés, de développer la production et d'avoir des stocks de qualité, se conservant mieux, à un prix plus stable. Mais personne n'investit dans ce domaine.

Les Etats sahéliens disposent de peu de moyens et ne sont pas en mesure de subventionner leur agriculture, ils devraient néanmoins pouvoir mettre en œuvre des politiques agricoles adaptées. Et c'est dans ce cadre qu'il conviendrait de différencier les zones agricoles à promouvoir et les zones structurellement déficitaires où des formes de soutiens plus particuliers devraient être développées.

(1) Voir Afrique Verte Actualités de juin 2005.