

**ACTEURS ET STRATEGIES D'ACTEURS DANS LA
GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES AU NIGER :
QUELLE REGULATION DANS LES COLLECTIVITES
RURALES DECENTRALISEES ?**

Mahamadou Sani MOUSSA

Université de Tahoua (Niger)

Email: mahamadousanimoussa@yahoo.fr

Sitou LAWALI

Université Dan Dicko Dankoulodo de Maradi (Niger)

Email : sitoulawali@yahoo.fr

Résumé

Cet article traite des stratégies des acteurs et analyse les impacts des interventions humanitaires de la crise alimentaire 2011-2012 dans la région de Zinder. Des interventions à caractère d'urgence mettant en scène une cohorte d'acteurs aux intérêts variés, souvent inavoués, qui sont au centre des enjeux de gestion de l'insécurité alimentaire. Les mesures d'assistance intégrées *Food for work*, *Cash transfert*, distribution gratuite ciblée et vente des céréales à prix modéré, *Blanket feeding*, déstockage des animaux, sont autant d'opérations mises en œuvre par l'État et ses partenaires pour réduire la vulnérabilité des populations des communes rurales de Tarka et Kantché.

Cette analyse porte un regard croisé sur les jeux d'acteurs autour de ces interventions humanitaires dans ces deux communes qui font parties de « l'observatoire de suivi de la vulnérabilité » au Niger. Ainsi, l'article tente de répondre à la question suivante : les interventions conduites par le dispositif national de prévention et de gestion de catastrophes et crises alimentaires et les structures affiliées de mise en œuvre, ont-elles sécurisé les groupes cibles vulnérables ? Dans la dynamique de réformes de décentralisation, il aborde de façon générale les enjeux de la gouvernance locale dans la réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles au Niger. Il questionne aussi, sur la place et le rôle des collectivités rurales décentralisées dans la gestion des crises alimentaires. L'approche est basée sur des enquêtes ménages et des entretiens avec les partenaires, les investigations portent sur les conditions de vie des ménages et les acteurs institutionnels. Les résultats révèlent l'existence d'une diversité des stratégies les unes plus efficaces que les autres. Ils mettent en lumière les facettes multiples des acteurs ainsi que la défaillance des structures de mise en œuvre.

Mots clés : crise alimentaire, interventions, gestion décentralisée, jeux, acteurs, Niger.

Abstracts:

This paper discusses the strategies of the actors and analyzes the impact of humanitarian interventions of the 2012 food crises in the region of Zinder. These urgent interventions depict a cohort of actors with diverse interests, often unacknowledged and that are in the center to food security management. The integrated assistance measures *Food for Work, cash transfer, targeted free distribution and sale of cereals at moderate prices, Blanket feeding, animals destocking* are operations implemented by the government and its partners to reduce the vulnerability of rural communities and Tarka and Kantché.

This analysis is a fresh perspective on sets of actors observed around these humanitarian interventions in the municipalities of Kantché and Tarka and which are part of the “vulnerability monitoring observatory” in Niger. Thus, the paper attempts to answer the following question: the interventions conducted by the National Mechanism of Prevention and Disaster Management and food crisis and affiliated implementation structures, they secure vulnerable target groups? In the dynamics of decentralization reforms, it generally addresses issues of local governance in response to food and nutrition crisis in Niger. He also questions on the place and role of decentralized rural communities in the management of food crises. The approach is based on household surveys and interviews with partners, the investigations concern the living conditions of households and institutional actors. The results reveal the existence of a diversity of effective strategies each other. They highlight the many facets of actors and the failure of the implementation structures.

Keywords: food crisis, interventions, decentralized management, games, actors, Niger.

Introduction

La présente réflexion relance le débat sur l'efficacité des actions de gestion des crises alimentaires au Niger. À l'ère de l'effervescence des nouvelles technologies agricoles, la sécurité alimentaire continue hélas d'occuper une place centrale dans les politiques publiques dans ce

pays. Consécutivement à la crise alimentaire 2012¹, des actions sont entreprises dans l'objectif d'atténuer les effets de la dite crise sur les populations vulnérables en s'appuyant sur plusieurs axes d'urgence.

Les opérations d'assistance humanitaire revêtent ces dernières années, un caractère assez singulier au regard de la multiplicité d'acteurs qui gravitent autour (Journal Officiel, 1992). Par ailleurs, la mise en œuvre de la décentralisation cette dernière décennie au Niger, cristallise les enjeux du pouvoir entre plusieurs sources de légitimité.

En matière d'aide à la population rurale éprouvée en temps de sécheresse, celle-ci obéit désormais à des logiques sélectives. Cela n'est pas sans conséquence sur la vie communautaire en milieu rural. Autour de l'assistance humanitaire, se décline un long processus dans lequel émergent des acteurs, des principes et des règles. Dans cet article, nous tenterons d'analyser la stratégie des acteurs, leurs pratiques, les formes de consensus qui caractérisent les opérations dans les collectivités et le fonctionnement du dispositif national de prévention et de gestion de catastrophes et crises alimentaires.

L'analyse s'effectue à partir d'une étude de cas des communes de rurales de Tarka et Kantché au Niger.

Est abordé en premier lieu, les débats sur les interventions humanitaires au Sahel, spécifiquement au Niger. Le second axe de la réflexion consiste à décrire l'épreuve des faits. A travers les opérations d'urgence, le jeu de réappropriation sélective (Olivier de Sardan, 1999) par les populations au niveau local et notamment, comment celles-ci redéfinissent ses relations avec les instances de décisions ? Et enfin, le travail questionne sur les conditions de réussite de la gouvernance locale de gestion des crises alimentaires et nutritionnelles au Niger.

C'est l'analyse de ce jeu complexe des acteurs œuvrant dans le dispositif, leurs pratiques, les formes de consensus autour, qui est ainsi, au centres de préoccupations de cette réflexion.

Les données quantitatives et empiriques ont été mobilisées à travers des enquêtes socio-anthropologiques utilisant à la fois des entretiens individuels et de focus group avec les bénéficiaires de l'aide humanitaire et des agents de services techniques. La démarche consiste à questionner les orientations précises des politiques

¹La crise alimentaire 2012 est en effet, caractérisée au Niger par : (i) un déficit céréalier se chiffrant à 692.000 tonnes et touchant 34,9% des ménages selon les résultats de l'enquête de vulnérabilité du SAP, soit 5.458.871 personnes ; (ii) un déficit fourrager de l'ordre de 10.200.000 tonnes de matières sèches (Rapport CCA, 2012).

publiques en matière de prévention et de gestion des crises alimentaires. Notamment l'ambition d'en faire du niveau local, des communautés à la base, la première ligne de défense en matière de réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles. Le niveau local est ainsi, coiffé par l'échelon national. Ces enquêtes ont permis d'évaluer les effets et impacts d'intervention des crises alimentaires particulièrement pour celle de 2012 qui est bien observée. Les enquêtes ménages sont effectuées dans dix (10) villages de Kantché et Tarka soit cinq (05) villages par commune ; des localités longtemps considérées comme sites chroniquement vulnérables au Niger. C'est au total, cinquante (50) ménages des communautés villageoises qui sont concernés. Aussi, des entretiens auprès des partenaires humanitaires et des ONG de mise en œuvre à différentes échelles sont également conduits.

I. Crises alimentaires et interventions d'urgence au Niger

La question de sécurité alimentaire est sans doute l'un des champs d'études qui connaît le plus de mutation à travers le monde. Au gré de l'époque et du contexte, des thématiques nouvelles s'ouvrent, chacune avec son lot de controverses. Loin de la décennie 70 où l'insécurité alimentaire est perçue comme un déficit de production ou un problème d'accès, Janin Pierre (2010) fait remarquer que l'épisode actuel participe d'un renouvellement des enjeux et de controverses (Janin, 2010). Plus que jamais, des interrogations sur le phénomène de crises alimentaires et ses enjeux connexes dont les « interventions urgentistes »¹, alimentent les débats au Niger.

Dans ce pays, la recherche de l'autosuffisance alimentaire figure toujours en bonne place dans les politiques de développement. Débats nationaux, rencontres internationales et autres réflexions, se sont succédé ayant tous pour point commun, sortir le monde rural des aléas climatiques et de l'état de vulnérabilité. Au cours de ces deux dernières décennies, les études mettent en perspectives dans la zone sahélienne et particulièrement au Niger deux aspects fondamentaux.

D'une part, l'idée selon laquelle, la faillite ou l'affaiblissement des États sahéliens par tant d'années des politiques d'ajustement structurel a accru la vulnérabilité du paysan africain (Brunel, 2004). Pendant ce temps, les mutations et les enjeux nouveaux sur la question alimentaire entraînent l'émergence de nouveaux acteurs notamment

¹L'ensemble de réponses tendant à minimiser ou à juguler les effets d'une crise alimentaire.

les ONG urgentistes. D'autre part, la décentralisation avec la mise en place des conseils municipaux sans transfert effectif du pouvoir et de compétences véritables vient amplifier la dynamique en cours. Dans l'hypothèse qu'avec la communalisation, les entités à la base deviennent la porte d'entrée du processus d'intervention et des actions de développement. A ce titre, les structures locales et les organisations non étatiques sont des actrices importantes dans le processus de construction des communes à la base. Elles sont, par conséquent, des acteurs au centre de la production des services publics (Hamani, 2011). Dans cette posture, nous nous inspirons des réflexions de Bernard Hounmenou qui évoque des actions collectives nécessitant de nouveaux modes de coordination des acteurs dans le développement local (Hounmenou¹, 2003).

En restant dans la logique de développement local, l'équation alimentaire est de toute évidence une primauté absolue. Ce nouveau cadre institutionnel et du processus de coordination soulève autant d'interrogations. D'une part, au regard des morosités économiques des collectivités locales, des structures associatives qui sont restés dans leur rôles d'appui aux actions entreprises par l'Etat. D'autre part, de l'engagement de l'administration centrale pour trouver l'articulation nécessaire pour faire fonctionner efficacement le dispositif central et les rapports entre acteurs. En d'autres termes, que doivent faire les gouvernants s'ils veulent que l'échelle locale (notamment les communes) soit effectivement la première ligne de défense en cas de crise alimentaire et nutritionnelle ?

La thèse défendue à travers cet article est celle du transfert effectif du pouvoir décisionnel aux collectivités décentralisées dans la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles, bien sûr avec une meilleure régulation du niveau central. Cette conviction tire son essence des réalités observées sur le terrain au cours des épisodes de crises alimentaires au Niger, dont notamment celle de 2011-12. En effet, l'armature du dispositif institutionnel en matière de gestion de crise alimentaire a mis en place ses démembrements locaux qui regroupent les différentes composantes du maillon local. Faute du pouvoir décisionnel, l'efficacité globale des interventions est quasiment affectée sur le terrain.

« Le constat sur le terrain montre des opérations d'urgence exécutées pêle-mêle par plusieurs types d'associations dont le lien avec l'administration et les structures locales n'est souvent pas établi. Il est

¹ Auteur de plusieurs publications sur la dynamique du développement local et les politiques de décentralisation en cours en Afrique de l'Ouest principalement le cas du Bénin.

fréquent de relever dans les communes rurales l'exécution des interventions humanitaires qui tournent en fiasco par défaut de coordination conséquente et/ou l'implication des communautés à la base »¹.

Ainsi, en dépit de l'environnement institutionnel favorable et un dispositif déconcentré assez pertinent dans son principe et sa démarche, les acteurs locaux (collectivités territoriales décentralisées, services techniques déconcentrés, etc.) restent inertes et incapables d'assurer une fonction régaliennne qui leur est pourtant dévolue. Et en attendant la fin des saupoudrages en matière de politique agricole, qui tarde à faire des communes rurales la base productive et placer la question de la sécurité alimentaire au cœur de la gouvernance locale l'inertie tient lieu. Communes rurales d'abord comme centre des enjeux de la gouvernance locale et de réponse aux crises alimentaires et nutritionnelle au Niger ; mais aussi communes rurales comme mère nourricière en les dotant des moyens et techniques modernes qui affranchiront l'agriculture nigérienne d'une manière générale de l'archaïsme.

Il faut rappeler que la prise en charge des crises alimentaires n'est pas un phénomène nouveau au Niger qui a connu plusieurs épisodes sporadiques de famines. Si dans les années 1970 et 1980, les crises, résultent essentiellement de l'indisponibilité des vivres ou des difficultés d'acheminement des denrées dans des zones rurales enclavées (Alpha Gado, 1993). Les épisodes récents 2005, 2007, 2011 diffèrent de celles antérieures. Janin Pierre fait remarquer que, les crises actuelles résultent d'une aggravation conjoncturelle de la faim avec des mutations qui ont pour noms la mondialisation et le changement climatique (Janin, 2009b).

En effet, des nombreux dispositifs dont l'office national des aménagements hydro-agricoles (ONAHA), de l'office de commercialisation des produits vivriers du Niger (OPVN) et de la société nationale de commercialisation d'arachide (SONARA) qui jouent un rôle de proximité dans le traitement des crises alimentaires sont laminés au cours des décennies des politiques d'ajustement structurel au Niger. L'État qui assure la gestion et la coordination dans le traitement démissionne ainsi. La crise alimentaire a servi d'alibi pour transformer le Sahel et l'Afrique en un lieu d'expansion privilégié de « l'industrie internationale » de l'aide humanitaire (Grünewald, 1996 et 2001, Jean D. et Naudet, 1999).

¹ Mairie de Tarka, 2012. Rapport de synthèse des opérations d'intervention et de gestion de crise alimentaire 2012 dans la commune rurale de Tarka.

Loin de réfuter le principe d'assistance humanitaire dans un pays sahélien comme le Niger, écologiquement fragile, truffée d'incertitude. Il ne s'agit non plus de se verser ici dans le clivage dichotomique « urgentistes-développeurs » dont aujourd'hui, la complexité des crises alimentaires exige de dépasser cette dualité. Aujourd'hui que le pays se remet progressivement du choc de l'ajustement structurel, où des réformes institutionnelles et territoriales s'amorcent, le débat de fond sur l'alimentation des populations se pose dans la trilogie « *sécurité alimentaire* », « *souveraineté alimentaire* » et « *souveraineté nationale* ».

« La sécurité alimentaire est une dimension de la souveraineté alimentaire [...] La souveraineté alimentaire s'entend par la disponibilité, l'accessibilité en tout temps des produits alimentaires de qualité pour la satisfaction des besoins alimentaires internes, fondée prioritairement sur les productions agricoles nationales, la valorisation des modes nutritionnels et les pratiques culinaires locales » (Sandrine et al., 2010)

« Sécurité alimentaire » et « souveraineté alimentaire » consacrent bien évidemment le retour de l'État dans un sens volontariste. « Souveraineté nationale », en limitant l'emprise de partenaires au développement et mettre un terme à l'attitude de certaines ONG qui développent parfois sur le terrain, des stratégies d'intervention et des politiques parallèles à l'origine souvent de tensions¹ avec les autorités centrales et l'administration locale. L'insécurité alimentaire au Niger est un phénomène complexe aux causes multiples et enchevêtrées. Phénomène si complexe au point où l'on se demande, s'il est aujourd'hui possible de sortir de l'engrenage qu'est celui du « piège à aide ». Autant des questionnements sont émis : Quelle politique locale de gestion de crise alimentaire ? Quelles coordinations ?, entre quels acteurs ?, pour quelle assistance ?, avec quel niveau de qualité ?, et pour quel impact ?

Ces réflexions, indissociables du processus de la décentralisation ne signifient nullement dans notre esprit un retour *ipso facto* à l'État centralisateur. Elles inspirent la problématique du transfert de compétences, du pouvoir décisionnel au niveau local et surtout la redéfinition du rôle de l'administration centrale dans un domaine aussi stratégique (sécurité alimentaire des populations). Elles posent en toile de fond la problématique de crise alimentaire dont la gestion glisse

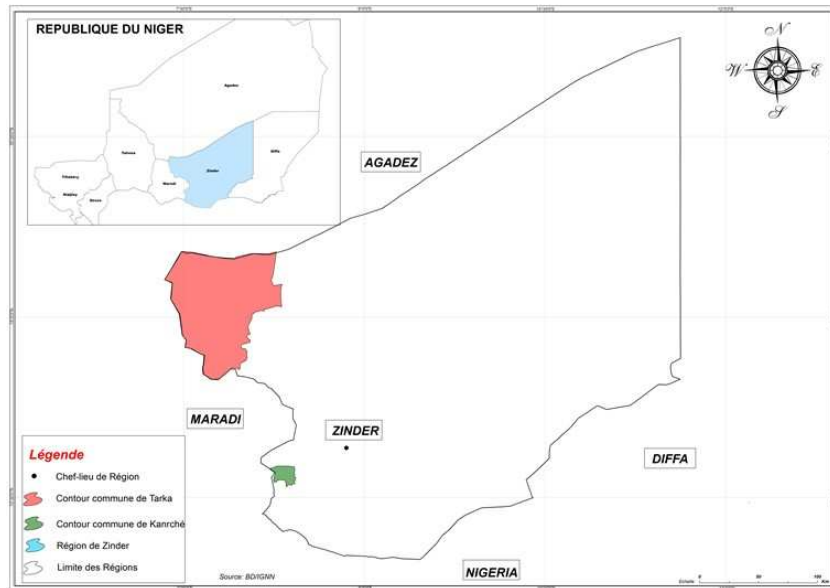
¹Ce fut le cas au Niger lors de la crise 2005 où l'ordre est intimé par les autorités nigériennes à « Médecin sans frontière MSF » d'arrêter toutes activités dans la région de Maradi.

inéluçtablement sur le terrain local, dans le sillage du paradigme de « gouvernance locale ». Ce sont toutes ces préoccupations sur la crise alimentaire dans un contexte décentralisé qui sont mises en perspectives à travers l'expérience des communes rurales de Tarka et Kantché au Niger. Le choix de ces deux communes pour la réalisation de cette étude de cas se justifie par leur niveau de vulnérabilité, la présence des multiples acteurs avec des logiques et stratégies d'intervention propres à chacun.

1.1. Kantché et Tarka deux communes rurales au point commun : la vulnérabilité

Situées respectivement au Sud-ouest et à l'extrême Nord-ouest de la région de Zinder, les communes de Kantché et Tarka (figure n°1) comptent respectivement 56468 habitants et 96452 habitants (INS, 2012). Elles baignent dans un climat sahélo-soudanien pour la première et sahélo-saharien pour la seconde marquées par de grandes irrégularités des pluies dans le temps et dans l'espace. L'agriculture, l'élevage et le commerce sont les principales activités de la population avec cependant, la particularité que la commune de Tarka enclavée avec ses 129 tribus et 153 villages administratifs appartient à la zone nord de la région de Zinder. A vocation pastorale, elle est reconnue pour ses sécheresses fréquentes et la fragilité de l'écosystème. Kantché pour sa part, compte 47 villages administratifs. Kantché connaît une surexploitation du potentiel productif avec pour conséquence la disparition des jachères, un lessivage total des sols, une apparition de type des paysans sans terre (USAID, 2006).

Figure n°1 : localisation des communes de Tarka et de Kantché dans la région de Zinder



1.2. Enjeux locaux dans la gestion de la crise alimentaire

La gestion de la crise alimentaire de 2011 révèle des enjeux de la gouvernance dans les communes de Kantché et Tarka. Le manque d'affirmation des autorités locales, l'amateurisme des associations dans les actions en sont révélateurs. Le choix de l'approche, des actions et des acteurs sont autant de facteurs qui conditionnent la gestion efficace d'une crise alimentaire. Le contrôle d'une commune rurale, au-delà de l'enjeu politique, est perçu comme un moyen d'obtenir un droit de regard dans la gestion des ressources et des affaires relevant de son entité territoriale. Depuis l'instauration de la décentralisation, l'accompagnement volontaire des organisations de la société civile dans les actions de développement local est sans précédent au Niger (Moussa et *al*, 2013).

Mais il est loisible de constater qu'à Kantché comme à Tarka, la sphère dans laquelle opèrent les associations reste un « *four tout* », fait de « *tout venant* ». Leur activisme se fait beaucoup plus sentir dans des périodes cruciales (famines, catastrophes etc.). Le fait d'accepter toute association dans la mise en œuvre des actions sous prétexte du caractère urgent de la crise en 2011 révèle vite son revers pour

l'administration de ces collectivités. En dépit de l'existence des cadres de dialogue/concertation pour des questions de crises pareilles, le pouvoir réel des collectivités se trouve être entamer. Et notamment mise à rude épreuve, leur capacité à infléchir et orienter les actions des intervenants et le relai des organismes internationaux.

Sur le terrain, l'exécution des opérations se transforme en véritable défi pour les responsables municipaux et coutumiers dans les villages et hameaux. Celui de la régulation des rapports entre acteurs. En face, les ONGs et relai des organismes internationaux qui refusent toute immixtion des autorités municipales et de l'autre, une partie de la population mise à l'écart par la règle sélective dans le traitement. Les bases règlementaires du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNPGCA) maintenant encore le pouvoir décisionnel de l'exécution des opérations au niveau central et le manque des moyens conséquents des services techniques déconcentrés traduit toute la difficulté des jeunes communes.

Espace longtemps caractérisé par l'absence de l'État, à Kantché comme à Tarka, le recours à l'autorité coutumière devient dès lors un réflexe pour les paysans en difficultés. Celle-ci, a la réputation d'assurer le rôle d'arbitrage et de régulation des jeux d'acteurs en périodes de tensions ou des situations de détresse. Dans la gestion de cette crise, c'est cet arbitrage qui est mis en exergue. Arbitrage qui désormais, s'appuie en milieu rural d'une part, sur la légalité du droit positif qu'incarnent les responsables municipaux et sur la légitimité du droit coutumier dévolu aux chefs traditionnels d'autre part. Le souci majeur étant de calmer les ardeurs et les susceptibilités de gens afin de régler de façon équitable les rapports entre les acteurs pour sortir de l'épreuve.

1.2.1. Crise alimentaire : des signes précurseurs qui ne trompent pas

Traditionnellement, la cellule crise alimentaire (CCA) établit à la fin de chaque campagne agropastorale l'état de vulnérabilité selon des zones géographiques à l'échelle nationale. Selon la formule du dispositif, les données de l'année courante cumulées à celles de quatre années antérieures lui permettent de dégager sur une période quinquennale, les localités qui feront l'objet de suivi de vulnérabilité. Suite au déficit céréalier, les communes de Kantché et Tarka sont admises comme structurellement vulnérables sur la période 2005-2011 au Niger. Ce déficit touche 34,9 % de ménages selon les résultats de l'enquête de vulnérabilité du système d'alerte précoce (SAP). A

Kantché, dès les premiers mois suivant la fin de la campagne agricole, les ménages en insécurité alimentaire ne disposent dans leur majorité ni de stock alimentaire, ni d'aliment bétail. Ils mettent déjà en œuvre plusieurs stratégies de survie, montrant l'ampleur de la crise au cas où aucune action ne serait entreprise. Parallèlement au déficit céréalier, le déficit fourrager dans cette région de Zinder est estimé à 2309329 tonnes de matières sèches. Par ailleurs, ce double déficit est accompagné de taux de malnutrition aiguë globale supérieur à 13 % en milieu rural dans toute la région (Mohamed, 2012).

L'évaluation de la campagne agropastorale a connu une exécution biaisée de la part des services déconcentrés, particulièrement à Tarka qui est sous le coup de l'enclavement. Les signes avant-coureurs de la famine dans les ménages appellent très vite à une intervention d'urgence dans les villages. Évidence face à laquelle l'État et les partenaires humanitaires s'accordent unanimement. Pour une fois, les décideurs politiques se montrent pragmatiques face à l'épisode d'une crise alimentaire qui s'annonce au Niger. Contrairement à la famine de 2005, le fait d'avoir reconnu en 2011 l'existence de la crise assez tôt et mis en place un plan de soutien selon un timing adéquat des opérations d'urgence ont permis d'atténuer les effets de cette crise. A cet effet, 75% et 87% de ménages enquêtés respectivement à Tarka et Kantché, admet que les interventions ont été promptes et sont arrivées à temps pour atténuer les effets de la crise.

1.2.2. Effets/impacts des interventions à Tarka et à Kantché

Tarka et Kantché sont des communes à vocation agropastorale. Elles sont le reflet de deux réalités des systèmes de production au Niger ; le pastoralisme dans la première et l'agriculture dans la seconde. Pendant qu'on relève un manque notoire du fourrage¹ à Tarka ; c'est le manque criard du vivre² à Kantché qui plonge les populations et les animaux dans la détresse au sortir de la campagne agropastorale 2011. Le dispositif national s'est alors employé à la

¹ La commune de Tarka au Nord de la région de Zinder est à forte vocation pastorale, à partir du mois de novembre, les éleveurs amorçaient déjà la descente vers le Sud à la recherche du pâturage, alors qu'en campagne normale, il faudrait attendre les mois de janvier et février qui correspondent à la période de libération des champs au Sud.

² Quant à la commune de Kantché, le constat de l'échec de la campagne agricole 2011 se traduit par le mouvement précoce des jeunes bras valide du terroir en exode et ce, dès le mois d'octobre.

tâche. Fort de l'expérience et des leçons acquises dans la gestion des crises antérieures, cela a quelque part facilité la mise en œuvre des réponses.

Des interventions et actions intégrées menées dans les villages, au profit des ménages qui tirent leur pertinence et leur efficacité dans la synchronisation. Précocité des interventions, l'agencement des opérations, leur étalage dans le temps ont, dans certains cas porté leurs fruits. Des séries d'actions successives ayant permis de soutenir les ménages avec plus ou moins de succès dans les terroirs tout au long de la période de soudure. C'est ainsi qu'à Tarka, 72% de ménages enquêtés et 80% à Kantché reconnaissent que les interventions synchronisées ont permis de fixer la population notamment les bras valides dans les terroirs.

Dès novembre 2011, jusqu'en avril, les travaux de restauration de l'environnement pour la récupération des terres dégradées à travers l'approche *food for work*, et de *cash for work*, sont lancés. Les ONG sous-traitantes du dispositif national et des organismes humanitaires des Nations Unies sont mises à l'œuvre. L'on peut citer au titre de communes de Kantché et Tarka, l'ONG ATPF, HAI. ADV, AJD, AQUADEL. Une ration journalière de 3,5 kg de céréales et 20 cl d'huile par jour de travail et par travailleur est définie. L'idée derrière ces travaux à haute intensité de main d'œuvre est de fixer les populations en évitant l'exode massif des bras valides laissant derrière eux, femmes et enfants dans la détresse absolue.

Pendant ce temps, les couches vulnérables exemptées des travaux physiques bénéficient de l'opération *cash transfer* à Kantché. Un montant mensuel individuel de 32500 FCFA permet à tout bénéficiaire de s'approvisionner en vivres sur le marché local. Il faut dire, un mois après la fin de la campagne agricole, le prix du sac de mil (principal céréale local) de 100 kg flambé déjà à 25000 FCFA à Kantché, alors même qu'en campagne normale, il ne dépasse guère 13000 FCFA.

Pour accompagner l'opération, du *cash transfer*, l'État injecte sur les marchés locaux des vivres provenant du stock national de sécurité (SNS). Selon le principe vente des céréales à prix modéré, l'opération permet au ménage de payer le sac de 100 kg de mil à 13000 FCFA. Aussi, la distribution gratuite ciblée est entreprise, elle intervient à un moment où les paysans doivent reprendre les travaux champêtres pour la nouvelle campagne. Celle-ci revêt un double objectif. D'abord celui de se procurer du vivre pour le besoin de consommation familiale, ensuite, celui de permettre aux membres de l'exploitation de consacrer

effectivement leur temps et leur énergie à l'exploitation agricole familiale.

Notons également l'opération de déstockage du bétail. L'essentiel des ménages à Tarka dépend de l'élevage comme moyens de subsistance. La forte concentration des animaux autour des rares points d'eau et le surpâturage localisé dans les terroirs ont motivé l'action de déstockage. L'action à laquelle, les éleveurs de ce terroir sont accoutumés au fil de sécheresses successives. Les animaux très affaiblis sont soumis à l'achat à un prix forfaitaire. Un montant de 50000 et 25000 FCAF respectivement par tête de gros bétail et petit ruminant est octroyé. Chaque propriétaire bénéficie de rachat d'un nombre compris entre 5 à 10 têtes, ceci, lui offre l'opportunité de s'approvisionner en aliments bétail acheminés au niveau du chef-lieu de la commune. L'envergure des interventions et leur conduite synchronisée ont permis d'avoir un impact réel dans l'atténuation de la catastrophe au niveau du cheptel. A Tarka selon le service technique, l'opération a permis de sauver à 50% le gros bétail dans des ménages en ce sens qu'elle donne à chaque famille bénéficiaire une capacité de résilience.

Cependant, dans bien de contrées, l'épreuve des faits se révèle être un casse-tête pour les responsables de ces deux collectivités dans la gestion de cette crise.

II. Autopsie de pratiques aux antipodes des valeurs sociales rurales

3.1. Identification des bénéficiaires ou ciblage de discord

En matière de traitement des crises alimentaires, l'approche qu'adoptent les partenaires humanitaires revêt ces dernières années un caractère sélectif. Dans la crise 2011, l'approche *Household Economic Analysis* (HEA) est largement utilisée pour identifier les ménages dits vulnérables au niveau communautaire comme c'est le cas à Kantché et Tarka.

Dans son principe, l'approche HEA se veut participative et inclusive pour pouvoir définir des critères de vulnérabilité avec les communautés. Un arsenal de critères est associé dans l'analyse de la vulnérabilité dans une zone concernée. Des agrégats socioéconomiques et productifs d'une communauté, d'un ménage sur cinq années révolues y sont associés.

Le ciblage des bénéficiaires doit être clairement expliqué et effectué avec les représentants des communautés. Il doit tenir compte

des connaissances sur les groupes vulnérables déjà acquises par les agents de terrain que sont les ONG exécutantes. Mais, ces principes et réalités occultées dans les villages et hameaux de Faroun Sofo, Gawon Daré, Banzaga, Baoutchi et Dan Agué sont devenus vite un puzzle social pour les responsables municipaux et coutumiers.

Les ONG ATPF et MVV sous-traitantes du PAM ont effectué le ciblage pour le besoin du *cash transfer* à Kantché. Lors de la toute première opération, elles se trouvent déborder et obliger de changer de formule et donc la règle du jeu. Le montant prévu pour une seule personne est fractionné pour en faire plusieurs bénéficiaires. A Tarka, alors même que le premier responsable municipal assistait à l'opération du *cash transfer*, l'ONG exécutante a eu l'audace de lire publiquement une liste fictive de bénéficiaires. Au grand désarroi des populations éprouvées du village de Baoutchi, sur la liste figurent des noms de personnes absolument méconnus dans le village. A Faroun Sofo et Gawon Daré, en lieu et place des vulnérables, ce sont les nantis qui se taillent la part belle. Pratiques incompréhensibles et inexplicables des néo acteurs de l'humanitaire qui suscitent des réactions de dégoût et de rejet de la part des populations assistées. De l'avis de la plupart des acteurs de la chaîne, cette procédure de sélection des bénéficiaires n'est tout simplement pas appropriée pour de raisons socioculturelles propres au milieu. Elle ne peut paraître efficace, d'autant plus qu'elle est conduite par des ONG locales sans expérience avérée, en quête seulement de visibilité. Ceci montre la défaillance du dispositif et des partenaires dans le choix des acteurs de mise en œuvre des opérations. En somme, des manquements qui ne concourent nullement à l'atteinte de l'objectif de promouvoir la gouvernance locale souhaitée.

3.2. Aide disponible, aide inaccessible, aide de frustration.

Un autre fait majeur traduit la difficulté de la mise en œuvre des interventions. Il est en rapport avec le nombre limité des centres d'opération. 47centres au total à Tarka sur toute l'étendue de la commune alors même, le rapport avec l'effectif de bénéficiaires et la norme du maillage prévoient 100centres minimum. Pareil constat à Kantché. Pour les opérations de distribution et de vente des céréales c'est la centralisation au niveau du chef-lieu de la commune qui constitue un obstacle pour les populations des contrées lointaines.

« Comment voulez-vous que je parcours 140 km, pour prendre seulement un sac de 100 kg et d'ailleurs sans réelle garantie de se procurer de ce

fameux sac une fois arriver là-bas. Alors, je me contente des feuilles sauvages jusqu'à l'hivernage prochain ».

En dépit de ces difficultés, les consignes de ne pas augmenter les centres de distribution ni la ration au profit des bénéficiaires des tribus éloignés, sont restés fermes aux dires du comité communal. L'appui en aliment bétail devant accompagner le déstockage, s'est avéré insignifiant au vu du capital bétail et de l'instabilité des éleveurs. Selon le chef du service technique local :

« Les ONG exécutantes ont libre cours, elles ne rendent pas compte aux responsables municipaux. Le constat sur le terrain, la ration par bénéficiaire n'est pas respectée ou alors c'est le tonnage acheminé qui n'est pas conforme à la quantité annoncée ».

Dans les villages (Gawon-daré, Banzaga) à Kantché, le détournement des sommes d'argent destinées à l'opération *cash transfert* est signalé par les responsables locaux. Pour les onze (11) ménages ciblés de Gawon-daré qui devaient bénéficier d'un montant de 32500 FCFA mensuellement pendant 5mois, seulement six (06) ménages en ont bénéficié. Pire, selon les investigations sur le terrain, le montant a même été revu à la baisse pour les ménages bénéficiaires soit 22000 au lieu de 32000 FCFA initialement retenu. Un autre constat établi est que, certains ménages retenus n'ont finalement pas bénéficié du montant annoncé. Pour d'autres, quand ils reçoivent le montant ce mois-ci, ils voient leurs noms supprimés sans aucune explication aucune à la prochaine opération. Ces pratiques assez fréquentes relevées dans les deux communes s'assimilent à des détournements, à la discrimination, d'où quelque part, le sentiment de frustration des communautés villageoises surtout celles des contrées reculées.

3.3. Nécessaire régulation locale dans le jeu d'acteurs

C'est un ensemble des pratiques malsaines dans les opérations qui conduisent à des cas de contestations difficilement gérables au niveau local. Elles débouchent sur des menaces d'insubordination des hameaux et tribus qui se sentent léser. A Gawon-daré, Ingawouna, Natiké, les chefs de canton et de villages sont accusés de partialité dans le traitement des membres de la communauté. Pour d'autres ce sont les responsables municipaux qui sont à l'origine de leur exclusion de la liste des bénéficiaires.

Pour les mécontents de la circonstance,

« les valeurs d'entraide, de solidarité et d'équité entre les membres de la communauté doivent être la ligne cardinale chez les chefs comme du reste c'est le cas depuis la nuit de temps en pareil circonstance ».

Les sentiments de frustration poussent certains membres à proférer ouvertement la menace de l'incivisme fiscal vis-à-vis de la collectivité à Kantché. Les velléités insurrectionnelles des administrés et la pagaille laissée par les ONG sur le terrain dénotent des difficultés de l'administration locale à infléchir les modes d'intervention et canaliser l'effort des acteurs internationaux.

Les chefs coutumiers et les élus locaux se trouvent dans l'obligation absolue de recoller les brèches. « *En milieu rural, le bon sens ne commande jamais à ce qu'une frange de la communauté soit traitée en période de crise et une autre soit oubliée pour la même cause* ». En pareil circonstance, presque tout ménage est vulnérable dit-on. Il faut alors y remédier. Dans la plupart des hameaux, tribus et groupements ; les chefs de concert avec les populations se réorganisent pour changer les règles du dispositif et des partenaires. C'est ainsi, à Ismougou et Zongon Aoûta, après le départ du comité de distribution sur le terrain, la quantité des vivres est redistribuée à tous les ménages du village avec le consentement des vulnérables désignés. « *C'est en restant soudé et solidaire qu'on surmonte les difficultés* ». La solidarité, l'entre aide et la quiétude sociale au sein de la communauté en dépendent ; l'autorité des responsables de la collectivité et la respectabilité des chefs coutumiers se jouent également. En termes clairs, dans un contexte de décentralisation et pour une intervention réussie en matière d'aide d'urgence aux populations éprouvées, l'échelon local¹ de prise de décision quoiqu'on dise reste efficace dans les sociétés traditionnelles nigériennes. Il demeure efficace en ce sens, que, dans toutes les circonstances et situations difficiles, il dispose de notoriété et l'assise nécessaire pour réguler les jeux des acteurs et intervenants à la base.

Conclusion

La crise alimentaire 2012 montre une fois de plus à travers l'expérience des communes de Tarka et de Kantché, les limites du

¹ Entendre et comprendre ici le pouvoir détenu par les collectivités élus et celui des chefs coutumiers qui, cohabitent et fonctionnent parallèlement pour un objectif commun : celui d'assurer la quiétude sociale et le bien-être des populations en milieu rural.

dispositif d'assistance humanitaire en situation de crise alimentaire au Niger. Avec la dynamique nouvelle de reconfiguration territoriale qui met en scène la gouvernance locale au Niger cette dernière décennie ; la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles trouve désormais comme espace d'opérationnalisation, le terrain local. Mais à l'épreuve des faits, surgissent des problèmes cruciaux de gouvernance dont notamment des sérieuses difficultés d'articulations et de coordination entre les sphères centrales et locales de prise de décision. Situation qui affecte l'efficacité des interventions et entame l'objectif poursuivi par la décentralisation qui voudrait que l'échelle locale (les communes) soit effectivement la première ligne de défense en cas de crise alimentaire et nutritionnelle dans le pays.

Pour l'effectivité de la gouvernance locale dans la gestion et la prise en charge des actions humanitaires, il faut, dans un contexte de décentralisation, une redéfinition de politiques et du cadre d'intervention, l'implication et la responsabilisation de l'administration de proximité à travers le transfert effectif du pouvoir décisionnel aux collectivités. A l'instar des programmes d'aide au développement, il est grand temps que l'approche participative intègre le cercle de l'aide humanitaire d'urgence. Cela est gage de transparence dans un système où se greffent de nombreux acteurs aux intérêts divers (Lavergne et Fabrice, 2003). En clair, cheminer vers une meilleure participation des populations locales via leurs collectivités dans le processus afin éviter le piège qu'évoque Grünewald (1999) « plus de partenaires, et moins de bénéficiaires ». Il s'agit de faire du niveau local, des communautés à la base, la première ligne de défense en matière de réponse aux crises alimentaires.

Les communes rurales, pour leur part, doivent absolument s'investir dans la formulation de plans communaux de sécurité alimentaire. Cette dernière étant la préoccupation majeure en milieu rural sahélien. Ces plans peuvent en effet, servir d'outil nécessaire pour l'affranchissement d'une agriculture de subsistance des aléas climatiques qui condamnent couramment les populations au recours à l'aide d'urgence.

Référence Bibliographique

- Alpha Gado, B. 1993. *Une histoire des famines au Sahel*, L'Harmattan, Paris, 113p.
- Bernard G. H., 2003. « *Nouveaux modes de coordination des acteurs dans le développement local: cas des zones rurales au Bénin* », Développement durable et territoires [En ligne], Dossier 2 :

- Gouvernance locale et Développement Durable, mis en ligne le 01 octobre 2003. URL : <http://developpementdurable.revues.org/1094> DOI : en cours d'attribution
- Brunel S. 2004. *L'Afrique. Un continent en réserve de développement*, édition. Bréal, Saint-Etienne, 235p.
- Grünewald, F. 1996. Pour ou contre l'aide alimentaire, *Revue internationale de la Croix-Rouge* n°822, Cambridge Univ. Press, pp (633-654).
- Hamani, O. 2011. *La construction du « local » et la gouvernance communale par le bas : l'exemple de la commune rurale de Banibangou (Niger)*. *Lasdel*, Etudes et travaux n°86, Niamey (Niger), 36p.
- Institut national de la statistique (INS), 2012. « *Le Niger en chiffres 2011* ». Rapport 2011, éd. INS, Niamey (Niger), 80p.
- Janin P. 2010. Sécurité alimentaire et changement climatique : une lecture géopolitique des crises africaines et de leurs conséquences, *4 Géopolitiques de Brest : les enjeux géopolitiques du changement climatique*, Bretagne Telecom-Ecole Navale-ENSIETA-Brest, 11p.
- Janin P. 2009b. La complexité du risque d'insécurité alimentaire en milieu sahélien *Les Annales de géographie*, n°4, édition Armand Colin/Dunod, Paris, pp (430-448).
- Journal Officiel de la République du Niger 1992. Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger. Extrait du J.O. de la République du Niger, 52p.
- Lavergne, M., Fabrice, W. 2003. Soudan : à qui profite l'aide humanitaire ?, in Weismann F., *A l'ombre des guerres justes. L'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Paris, Flammarion, pp. (145-167).
- Mohamed A. 2012. *Evaluation des effets des interventions mises en œuvre dans le cadre de la gestion de la crise alimentaire 2011-2012*, Rapport, cellule crise alimentaire, Cabinet du Premier ministre, Niger, 67p.
- Moussa M.S., Amadou, B., Waziri, M.M. 2013. *Les dynamiques associatives locales dans la gestion des ressources naturelles des aires protégées dans un contexte de décentralisation : expérience de la commune rurale de Falmey en périphérie du parc du « W » au Niger*. *Revue TSE*, éd. n°002 Université de Zinder, pp (107-127).
- Naudet J., D. 1999. *Vingt ans d'aide au Sahel, trouver des problèmes aux solutions*, OCDE- Club du Sahel, 342p.
- Olivier de Sardan, J.P., 1999. « Décentralisation et développement local », in *Bulletin de l'APAD*, n°17, 103 p.

- Sandrine D., Fouilleux, E., Nicolas B. 2010. *La production des statistiques pour les politiques de sécurité alimentaire : entre vision du monde et enjeux de pouvoir. Le cas du Mali*, édition Stateco n°105, 2010, 12p.
- USAID 2006. *Etude de la régénération naturelle assistée dans la région de Zinder (Niger)*. Rapport d'étude USAID, édition IRG, 56p.