

# Les politiques publiques en matière de sécurité alimentaire au Niger, entre rupture et continuité

---

Amadou Oumarou\*

## Résumé

A partir d'une approche diachronique, cet article examine les politiques publiques en matière de sécurité alimentaire au Niger et prend « l'Initiative 3N », la politique du secteur la plus récente, pour analyser les contraintes majeures de leur mise en œuvre. L'objectif est d'analyser les interactions entre les diverses institutions impliquées dans la gestion des crises alimentaires dans le pays et de déceler les difficultés liées la mise en œuvre de ces politiques. La recherche documentaire et les entretiens semi-directifs menés avec divers acteurs des structures de mises en œuvre de cette politique ont permis de comprendre que les politiques publiques en matière de sécurité alimentaire au Niger n'ont pas connu de véritable changement dans leur contenu. Elles sont à la fois imbues d'idéologie politique des régimes qui les portent et s'adossent en grande partie sur un financement extérieur. Ces deux facteurs, ajoutés à l'ancrage institutionnel desdits politiques, rendent précaire leur mise en œuvre.

**Mots-clés :** politique publique, sécurité alimentaire, Initiative 3N, risque, gestion des crises alimentaires.

## Public policies on food security in Niger, between rupture and continuity

### Abstract

Based on a diachronic approach, this article examines public food security policies in Niger and takes the "3 N Initiative" as the most recent policy of the sector to analyze the major constraints of their implementation. The objective is to analyze the interactions between various institutions involved in the management of food crises in the country and to identify the difficulties related to the implementation of these policies. Documentary research and semi-structured interviews with various stakeholders in the implementation structures of this policy have made it possible to understand that public policies on food security in Niger have not undergone any real change in their content. They are at the same time imbued with the political ideology of the regimes that bear them, and rely heavily on external funding. These two factors, coupled with the institutional anchoring of these policies, make their implementation precarious.

**Keywords:** public policy, food security, 3N initiative, risk, food crisis management.

---

\* Département de sociologie et d'anthropologie - Chercheur au LASDEL –Université Abdou Moumouni, Niamey - mail : oumarou371@hotmail.com

## Introduction

Le Niger est l'un des pays les plus pauvres du monde avec une population estimée à 19.9 millions d'habitants (estimations de 2015 sur la base du recensement de 2012), dont 79 % vivent en milieu rural et 72 %, avec moins de deux dollars par jour. L'économie du pays repose pour l'essentiel sur l'agriculture et l'élevage, secteurs fortement liés aux aléas climatiques et environnementaux. Il reste l'un des pays d'Afrique les plus durement frappés par la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Selon le rapport de la Banque Mondiale 2011, plus de la moitié de la population est menacée par l'insécurité alimentaire. La même source indique que 22% des nigériens sont affectés par l'insécurité alimentaire chronique.

La littérature scientifique existante sur cette question (B. Alpha Gado, 1984 ; 2000 ; 2006 ; G. Azoulay et J.C. Dillon 2000, J.P. Olivier de Sardan, 2008 ; etc.) distingue deux formes d'insécurité alimentaire : une première dite chronique ou structurelle et une seconde, dite conjoncturelle. La dimension chronique de l'insécurité alimentaire est née de la situation de grande pauvreté dans laquelle se trouve la majorité des populations. Cette forme d'insécurité alimentaire exprime une insuffisance de possibilités d'accès aux denrées alimentaires. Quant à la dimension conjoncturelle, elle est relative à la succession des années « difficiles », aux faibles rendements agricoles liées aux déficits pluviométriques. Elle montre que la situation globale présente d'énormes disparités inter et intra régionales.

Les facteurs de risque les plus significatifs relevés dans cette littérature sont d'ordre naturel et socioéconomique. Les facteurs naturels sont ceux relatifs aux conditions biophysiques, et agro-climatiques qui se traduisent par la faiblesse de la productivité agricole et pastorale, à l'insuffisance des pluies et à la dégradation des ressources naturelles. Les facteurs socioéconomiques sont liés à la pression démographique, la flambée des prix des denrées et la détérioration des termes de l'échange (y compris la fluctuation du taux de change avec la monnaie nigériane). A ces deux grands groupes de facteurs, s'ajoutent la pauvreté ambiante de la population et son faible accès aux services sociaux de base (éducation, eau potable, santé, etc.).

Au regard de ce contexte de vulnérabilité multisectorielle persistante, la problématique de la sécurité alimentaire est devenue le « champ d'intervention prioritaire des politiques d'atténuation ou de compensation » (G. Azoulay et J. C. Dillon, 2000, p. 136) à travers la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel. Ces mesures, introduites depuis les années 1980, se sont traduites au niveau national par l'application des réformes macroéconomiques imposées par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM).

Les effets qui ont résulté de la mise en œuvre « mécanique » de ces politiques étouffent la dynamique impulsée au développement économique (M. Hubert, 1985) et social et à l'amélioration de la sécurité alimentaire des pays en déficit vivrier chronique comme le Niger.

Plusieurs politiques ont été initiées et mises en œuvre par l'Etat afin de faire face à l'insécurité alimentaire. Ces politiques, diversifiées dans leur forme, évoluent en termes de stratégie et d'orientation selon la nature du régime ou de l'engagement de

leurs principaux animateurs. Mais la question de fond, celle de la sécurité alimentaire reste encore entière dans le pays. Partant de « L'initiative 3N, les Nigériens nourrissent les Nigériens » comme politique publique la plus récente en matière de sécurité alimentaire, cet article interroge la manière par laquelle les luttes institutionnelles constituent des facteurs de risques dans la mise en œuvre d'une politique publique. L'objectif est donc d'analyser les interactions entre les diverses institutions impliquées dans la gestion des crises alimentaires au Niger et de déceler les contraintes majeures de la mise en œuvre des politiques publiques en la matière.

Ainsi, après avoir examiné les différentes politiques publiques mises en œuvre pour faire face à l'insécurité alimentaire et commenté leur niveau d'exécution, cet article analyse les contours de « l'Initiative 3N », comme politique publique, tant dans sa formulation que dans la stratégie de mise en œuvre.

## I. Méthodologie

Deux principales techniques de collecte de données ont été utilisées dans le cadre de ce travail :

- la recherche documentaire, réalisée autour des ouvrages généraux et des articles scientifiques ayant traité de la sécurité alimentaire, mais aussi des rapports des institutions internationales et nationales en charge de la question. Cette recherche a permis de renseigner plusieurs aspects : définition de la notion de sécurité alimentaire ; formes d'insécurité alimentaire ; stratégies de gestion des crises alimentaires ; les politiques publiques et les structures de leur mise en œuvre ;
- les entretiens semi-directifs qui ont permis de réaliser des enquêtes auprès des agents des structures de gestion de la sécurité alimentaire, le haut commissariat à l'initiative 3N, les structures d'épaulement de la mise en œuvre de ladite initiative que sont : la Banque agricole (BAGRI), l'Office nationale des aménagements hydro-agricoles (ONAHA), l'Office des produits vivriers du Niger (OPVN) et le ministère de l'agriculture et de l'élevage. Au total 40 entretiens ont été réalisés à partir d'un guide d'entretien général qui s'est adapté en fonction des acteurs interrogés. Diverses thématiques ont été abordées lors de ces entretiens. Il s'agit entre autres de l'organisation et du fonctionnement des structures en charge de la sécurité alimentaire, des différentes politiques élaborées, des stratégies et des contraintes de leur mise en œuvre, des rôles des acteurs et des relations entre ces institutions, les portées et les risques des politiques publiques dans la gestion des l'insécurité alimentaires, etc.

## II. Des politiques publiques variables dans leurs formes

La notion de politique publique est assez complexe dans sa compréhension. En sciences sociales, elle renvoie à la fois à un objet de recherche et à une approche (P. Hassenteufel, 2006). Dans le cadre de ce travail, les politiques publiques correspondent à l'action du pouvoir politique, au politique en actes, à ce que les acteurs politiques produisent socialement et économiquement. Ainsi, les politiques

publiques désignent, comme le note P. Hassenteufel, (2006, p.876), la prise en charge des problèmes déterminés comme publics par les autorités investies d'une légitimité politique (Etat central, autorités locales, institutions supranationales, etc.) qui se traduisent par la mise en place de programmes d'actions matériels et/ou immatériels. En matière de sécurité alimentaire, le contexte sous régional et l'évolution des politiques économiques internationales influences la formulation des politiques nigériennes qui, tenant compte des stratégies locales, évoluent dans le temps. Ces politiques nationales impliquent une diversité d'acteurs dans leur mise en œuvre posant ainsi des difficultés tant dans leur organisation que dans la cohérence de leur fonctionnement.

## **2.1. Un contexte géopolitique international favorable aux transformations politiques nationales**

Les politiques publiques en matière de sécurité alimentaire au Niger ont connu diverses réorientations depuis le début des années 1970. Ces orientations sont à peu près similaires à celles intervenues dans d'autres pays de la sous-région notamment au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal (Club du Sahel, 2007). Elles sont passées de la forte présence de l'Etat dans leur conception, leur financement et pilotage, au désengagement progressif de celui-ci autour des années 1980. Le désengagement de l'Etat fait suite à la baisse des cours mondiaux des matières premières ayant occasionné « l'assèchement des finances publiques » (J.P. Olivier de Sardan, 2008). Cet état de fait enclenché sous la pression des institutions financières internationales (FMI, BM) et des agences internationales de développement a modifié la nature même des politiques publiques et conduit à libéraliser le secteur de la sécurité alimentaire en réduisant substantiellement les dimensions de l'Etat dans plusieurs secteurs de la vie socio-économique nationale dont celui de l'alimentation (M. Hubert (1985). Cette libéralisation « mécanique » (idem), a consisté pour l'essentiel à démanteler les institutions et structures d'appui de l'Etat (surtout en ce qui concerne la politique agricole et de sécurité alimentaire). Les politiques publiques mises en œuvre dans le domaine de la sécurité alimentaire consistaient à prévenir mais surtout à gérer les crises alimentaires récurrentes nées du choc de cette libéralisation précoce (B. Alpha Gado et Y. Dramé, 2006).

De nouveaux acteurs, comme le note J.P. Olivier de Sardan (2008), constitués d'organisations internationales, de structures de la société civile et des collectivités territoriales négocient leur place et participent à la redéfinition d'une nouvelle cartographie des acteurs engagés dans la détermination et le pilotage des politiques et stratégies de gestion de l'insécurité alimentaire. Telle est la dynamique dans laquelle est inscrite l'évolution des politiques nigériennes en matière de sécurité alimentaire au cours des trente dernières années.

## 2.2. Des politiques variables dans le temps

Au Niger, différentes politiques publiques en matière de gestion et de prévention des crises alimentaires ont été adoptées. Leur mise en œuvre (peu effective certes) n'a toujours pas permis de sécuriser la population contre la récurrence des crises alimentaires. Au lendemain des indépendances, différentes politiques ont été mises en œuvre dans le cadre de la maîtrise des facteurs essentiels à la sécurité alimentaire au Niger.

Au cours de la décennie 1960-1970, un plan de développement économique et social a été élaboré. Il donnait la priorité aux cultures d'exportation (arachides, coton, niébé) qui constituaient le « moteur » de l'économie nationale avec plus de 2/3 des recettes d'exportation. Ces cultures de rente étaient subventionnées au détriment de la production vivrière. Ce plan, même s'il ne peut être considéré comme une politique de développement rural reste tout de même une orientation stratégique en termes de développement économique.

Au cours des années 1970, l'office des produits vivriers du Niger (OPVN) fut créé pour disposer d'une infrastructure capable de soutenir les efforts déployés dans le cadre de la résorption du déficit alimentaire. C'est la politique de réserve alimentaire stratégique avec une administration et l'adoption d'un prix unique, fruit de la péréquation, sur toute l'étendue du territoire national.

Mais, les premières politiques de sécurité alimentaire proprement dites débiteront dans les années 1970 suite aux chocs nés des grandes sécheresses que le Niger a connu à l'instar des autres pays sahéliens (FAO, 2009, p. 40). Ces années ont constitué un tournant décisif en ce sens qu'elles ont démontré les limites des options choisies. En effet, la priorité avait été donnée à la « réduction du déficit alimentaire ».

Cette politique, dite « politique de l'autosuffisance alimentaire » a réduit substantiellement la promotion des cultures d'exportation. L'objectif était d'accroître la productivité afin de garantir une disponibilité alimentaire et une accessibilité « physique » des populations aux ressources alimentaires. Dans cette nouvelle quête de sécurité alimentaire, plusieurs aménagements hydro-agricoles ont été réalisés. Il s'agit principalement des sites couverts par l'Office National des Aménagements Hydro-Agricoles (ONAHA) répertoriés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau I :** Sites d'aménagements hydro-agricoles couverts par l'ONAHA dans les années 80.

<b>Zone</b>	<b>Sites</b>	<b>Nombre</b>
Agadez	- Agharous	1
Diffa	- CDA - Maouri - Tam	3
Dosso	- Tara - Sormo - Liguere	3
Niamey	- Saadia Amont - Saga - Goudel	3
Maradi	- Djiratawa	1
Tahoua	- Ibohamane, - Moulela - Konni	3
Tillabéri	- Dogueltkaina - N'dounga - Liboré	3
Zinder	- Kassamma	1
<b>Total</b>	-	<b>18</b>

Source : Données d'entretiens juillet aout 2012

Au cours des années 1980, suite à la chute du cours de l'uranium sur le marché mondial et ses conséquences sur les finances publiques, les institutions financières internationales imposent au pays un programme d'ajustement structurel dont la mise en œuvre (à partir de 1983) n'a pas été sans conséquence sur l'impératif de la sécurité alimentaire. Cette dernière redevient une priorité nationale absolue dans les années 1990. Ainsi, plusieurs stratégies et plans d'action ont été élaborés. Il s'agit entre autres du « Programme Complet de Sécurité Alimentaire », du « Plan d'Action National de Sécurité Alimentaire » et du « Programme National Global de Sécurité Alimentaire ». Cependant, ces programmes élaborés à grands frais n'ont pu être exécutés du fait de l'instabilité du contexte sociopolitique et économique de la décennie 90.

A partir des années 2000, un nouveau programme a été conçu : « la Stratégie de Réduction de la Pauvreté » (SRP). Ce programme s'inscrit dans la perspective de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en accordant une place importante à la question de la sécurité alimentaire à travers l'OMD1 « Réduction de l'extrême pauvreté ». Celle-ci est comprise par le rapport annuel de la FAO (2009) comme étant « une stratégie d'amélioration de la sécurité alimentaire »,

définie dans le même rapport comme l'accès de tous à une alimentation quantitativement et qualitativement suffisante pour mener une vie saine et active.

La stratégie de développement rural (SDR), en tant que déclinaison sectorielle de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) définit un axe stratégique d'intervention axé sur la sécurité alimentaire. Celle-ci est analysée à travers quatre composantes distinctes et complémentaires à savoir :

- la disponibilité régulière et suffisante des denrées alimentaires de base qui sera assurée par l'augmentation de la production nationale et les importations ;
- l'accessibilité des ménages aux denrées alimentaires impliquant un bon niveau de production à l'échelle des exploitations ;
- l'amélioration des revenus des ménages à travers une diversification des activités susceptibles de générer des ressources ;
- la qualité de l'alimentation qui renvoie à une utilisation saine et optimale des denrées alimentaires.

Cette politique a l'avantage d'avoir, à la fois acquis la confiance des partenaires au développement et surtout, appropriée par les techniciens des différentes structures de mise en œuvre (comités techniques et ministères de tutelle).

### **2.3. Un dispositif de gestion des crises alimentaires complexe**

La mise en œuvre des politiques publiques en matière de sécurité alimentaire est gérée par un Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNPGCA), l'organe officiel qui coordonne les politiques nationales en matière de sécurité alimentaire. Cet organe est considéré comme l'un des plus performants au Sahel (J.P. Olivier de Sardan, 2008). Il est constitué de membres issus des structures donatrices de l'aide humanitaire notamment : l'Union Européenne (UE), le Programme Alimentaire Mondiale (PAM), l'U.S Agency for International Development (USAID) et la Coopération suisse. Ce dispositif est piloté par un comité rattaché au cabinet du premier ministre. Du point de vue pratique, les interventions du dispositif en matière de sécurité alimentaire se regroupent autour de deux principaux types d'actions : la prévention des crises alimentaires et les interventions d'urgence.

Ce dispositif a des démembrements au niveau régional et départemental servant de relais pour ses activités. Au niveau central, il est composé de :

- la Commission Mixte de Concertation (CMC) Etat-donateurs qui assure sa coordination ;
- le Comité Restreint de Coordination (CRC) qui anime la CMC ;
- la Cellule Crises Alimentaires (CCA) qui fait office de secrétariat exécutif de la CMC. Elle coordonne et supervise la mise en œuvre des actions d'atténuation des crises, fait des propositions sur les actions à mener. Elle est assistée par un groupe de travail interdisciplinaire (GTI/GCA) réunissant tous les ministères concernés ;
- la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP) qui surveille et publie l'état de la sécurité alimentaire à travers les bulletins périodiques et les rapports. Elle est assistée par un groupe de travail inter-disciplinaire (GTI/SAP) ;

- l’Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN) qui assure la maintenance et l’entretien du stock national de réserve et de sécurité alimentaire ;
- les Ministères techniques concernés (agriculture, élevage, environnement, santé).

Pour ses interventions en cas de crise, le dispositif fait recours au Stock National de Réserve (SNR) qui est un stock commun Etat-Donateurs, qui ne peut être mobilisé en faveur des populations qu’en cas de crise alimentaire grave constatée sur l’ensemble ou partie du pays. Cette structure constitue officiellement l’unique cadre d’intervention publique dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises alimentaires. Il est composé du :

- Stock National de Sécurité (SNS) qui est un stock commun des céréales gardé dans le magasin de l’OPVN ;
- Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA) qui est une réserve financière ;
- Fonds d’Intervention, destiné à atténuer les crises alimentaires localisées ;
- Fonds Commun d’Intervention (FCI) ouvert à tout donateur qui désire y contribuer ;
- Fonds de Contrepartie de l’Aide Alimentaire cogéré au niveau de la commission mixte de concertation ;
- Système de suivi des marchés de céréales et bétail ;
- Système d’Information Sanitaire (SNIS).

Au niveau régional, le Comité Régional de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (CRPGCA) relaie les activités du dispositif. Quant aux niveaux départemental et communautaire, il s’agit respectivement du Comité Sous-Régional de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (CSRPGCA) et du Système Communautaire d’Alerte Précoce et de Réponse aux Urgences (SCAPRU).

Au regard de la diversité des membres qui composent le dispositif, il est important de s’interroger sur la cohérence et surtout sur l’efficacité de son fonctionnement. Deux critiques majeures ressortent des entretiens. Ces critiques concernent l’efficacité du fonctionnement du dispositif et la pertinence de ses actions.

D’abord, le dispositif de mise en œuvre de la politique de l’Etat en matière de sécurité alimentaire est considéré comme « lourd » au regard de sa structuration. Aussi, le morcellement institutionnel sur fond de conflits de compétences (plusieurs ministères se partagent les mêmes actions à réaliser) rend-il inefficace la coordination du dispositif. Ensuite, la philosophie d’action se trouve « phagocytée » par la diversité des approches incarnées par les différents partenaires.

Outre les critiques de forme, le dispositif de prévention et d’atténuation des crises présente aussi des lacunes de fond. Celles-ci sont relatives au fait que le contenu de ses actions ne soit pas intégré dans les politiques publiques sur le court et moyen terme. La plupart des réponses apportées au problème de sécurité alimentaire sont restées toujours dans le cadre d’urgence, n’attaquant pas ainsi les causes structurelles de l’insécurité alimentaire. C’est à ce titre que J. P., Olivier de Sardan (2011, p. 6) note : « On se contente des dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires, sans aucun doute indispensables, mais qui sont des solutions d’urgence et

qui ne règlent ni le problème des déficits céréaliers permanents, ni celui des ressources complémentaires nécessaires aux agriculteurs ».

Par ailleurs, plusieurs structures sont impliquées dans la gestion des politiques de sécurité alimentaire. Ces structures sont à la fois des comités interministériels ou de cellules créés pour conduire la mise en œuvre d'une politique sectorielle dans le domaine de la sécurité alimentaire. On peut citer notamment :

- Le Comité National du Système d'Alerte Précoce (CNSAP) créé en août 1989. Il a été renforcé par la mise en place d'un secrétariat permanent en 1990. Cette structure a pour mission de collecter les informations sur la situation alimentaire, agricole et pastorale à travers des fiches de renseignements. Ces informations, une fois analysées et interprétées, permettent non seulement de lire la situation globale du pays mais aussi de déterminer les zones réputées vulnérables. Ces informations sont transmises à la Cellule Crises Alimentaires pour apporter des réponses nécessaires.
- Le Comité National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires et des Catastrophes existe depuis 1992. Ce comité ad hoc a toujours été présidé par le Directeur de cabinet du Premier Ministre. Au fil du temps, il est apparu nécessaire de disposer d'une structure de coordination. C'est ainsi qu'en 1998, un Dispositif de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA) a été créé. Celui-ci comprend trois (3) ailes opérationnelles qui sont :
  - La CC/SAP, Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce qui a pour mission la collecte, le traitement et la transmission (à la CCA) des informations d'alerte sur la situation alimentaire, nutritionnelle et pastorale du pays.
  - La CCA, Cellule Crises Alimentaires, cette cellule a été créée en septembre 2002 et s'attache, sur la base des informations fournies par le SAP, à formuler et à organiser des réponses adéquates. Ces réponses se formulent autour de deux volets essentiels à savoir : a) Le volet alimentaire à travers les actions comme le « Cash For Work », (CFW) ou argent contre travail, le « Food For Work » (FFW) ou Nourriture contre travail et la lutte contre la malnutrition sous toutes ses formes. La CCA dispose du stock national de réserve géré par l'OPVN. Ce stock est de 150.000 tonnes dont 100.000 tonnes de stock physique de céréales et 50.000 tonnes de réserve financière, c'est-à-dire de l'argent liquide permettant d'acheter la quantité de céréales pouvant être mobilisable en cas de nécessité. b) Le volet non alimentaire se rapporte aux semences et aliments bétail.
  - Le CIC, Centre d'Information et de Communication : il est l'outil de communication du dispositif et a été créé en 2006. Il est devenu opérationnel à partir de 2008. Ce dispositif ne s'occupe que des situations d'urgence, ce qui inscrit l'ensemble de ses actions dans le court terme.

Ce dispositif comprend en outre, deux structures de concertation à savoir : la Commission Mixte de Concertation (CMC) qui regroupe les représentants du sommet de l'Etat et les ambassadeurs accrédités ; et le Comité Restreint de Concertation (CRC) qui regroupe au niveau technique national, les différents responsables des ministères concernés autour du Premier Ministre.

- Le Secrétariat Exécutif de la Stratégie de Développement Rural (2002), qui est composé des représentants du gouvernement et ceux des bailleurs de fonds. Cette institution en charge du développement rural, travaille à la réalisation de l'objectif de sécurité alimentaire durable à travers des programmes dits sectoriels prioritaires. Ces programmes sont entre autres l'irrigation, la sécurisation des systèmes pastoraux et le programme Kandadji. Mais à partir de la septième République, une nouvelle politique de développement rural a été mise en place. Il s'agit de l'initiative 3N gérée par une structure dénommée Haut commissariat à l'initiative 3N.
- Le Haut Commissariat à l'Initiative 3N est créé en novembre 2011 et a pour mission la coordination, l'animation et le suivi-évaluation des projets et programmes de sécurité alimentaire. Il s'occupe aussi de la mobilisation des moyens humains, matériels, techniques et financiers nécessaires à la réalisation des différentes politiques et programmes relatifs à la sécurité alimentaire durable. Cette structure a pour vocation la coordination des projets et programmes mis en œuvre, et n'a ce fait pas de vocation pour exécuter elle-même des actions.

Même si cette dernière structure annonce une volonté de coordonner les actions des différents intervenants dans le secteur de la sécurité alimentaire, le contenu des précédentes laisse comprendre une sorte d'amalgame, de superposition de rôles dans un même secteur.

### **III. D'une politique à une autre, la transition de la SDR à l'13N, quelles implications pour la sécurité alimentaire ?**

#### **3.1. L'initiative 3N, une mise en contexte bien solide**

La plus récente des politiques publiques en matière de sécurité alimentaire, l'initiative 3N, est dans son contenu une réappropriation au niveau national des politiques agricoles définies à l'échelon continental (Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) de l'Union Africaine), régional (Politique Agricole Commune de la CEDEAO [ECOWAP]) et sous-régional (la Politique Agricole de l'UEMOA [PAU]).

Elle s'inscrit au sein de la Stratégie pour un Développement Durable et une Croissance Inclusive SDDCI-Niger 2035. De cette stratégie nationale globale de développement, a été élaboré un Plan de Développement Economique et Social (PDES 2012-2015) dont une des déclinaisons sectorielles est le plan d'actions de l'initiative 3N.

Le contenu de cette politique fait office de cadre national de référence en matière de sécurité alimentaire et de développement agricole durable au Niger. Il s'articule autour de cinq (5) axes stratégiques majeurs déclinés en (16) programmes spécifiques. Les différents axes et les programmes dont ils sont porteurs se déclinent autour des points énumérés ci-dessous.

- L'accroissement et la diversification des productions agro-sylvo-pastorales et halieutiques avec comme programmes y relatifs : le développement et la diversification des cultures irriguées, l'amélioration de niveaux de rendement de cultures

pluviales, l'amélioration des productions animales et halieutiques et la gestion durable de terres et de ressources naturelles ;

- La valorisation et la commercialisation des produits agro-sylvo-pastoraux à travers deux programmes axés sur la transformation et l'amélioration de la conservation des produits agro-sylvo-pastoraux ainsi que des infrastructures et des circuits de leur commercialisation ;
- L'amélioration de la résilience des nigériens face aux crises alimentaires et aux catastrophes à travers de mécanismes de prévention et de gestion ;
- L'amélioration de l'état nutritionnel des nigériens par la prévention et la prise en charge de différentes formes de malnutrition, le renforcement du dispositif national de surveillance nutritionnelle et l'évaluation des interventions en matière de nutrition ;
- En fin, la création d'un environnement favorable à la sécurité alimentaire et au développement agricole durable par le renforcement des capacités des acteurs, l'appui à la sécurisation foncière, l'adoption de mesures juridiques et politiques d'accompagnement, l'accès au financement et la mise en place d'un système participatif de gouvernance ascensionnel (de la commune au niveau national). (HCI3N, 2012).

La mise en œuvre globale de cette initiative obéit à un plan d'actions quinquennal (2011-2015) avec un coût initial estimé à plus de mille milliards de francs CFA, répartis entre l'Etat à travers une loi de programmation (2013-2015) et ses partenaires dans les secteurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et du développement agricole. Ce plan d'actions se présente comme une déclinaison sectorielle du Plan de Développement Economique et Social (PDES) dont il est une des pierres angulaires.

L'objectif spécifique de l'initiative 3N est de « renforcer les capacités nationales de production alimentaire, d'approvisionnement et de résilience face aux crises et aux catastrophes » afin de couvrir les besoins alimentaires des nigériens. Pour atteindre cet objectif, le plan d'actions prévoit de mettre à la disposition de chaque entité un kit de matériel et d'intrants en fonction des besoins exprimés au niveau de chaque commune.

Les acteurs clefs de cette politique annoncés dans le document de politique sont d'une part, les acteurs nationaux : les institutions et administrations publiques, le secteur privé, les collectivités territoriales, les institutions de recherche, les organisations paysannes, la société civile, les institutions de financement ; et d'autre part, les partenaires techniques et financiers.

Du point de vue de son approche, de sa stratégie de financement et de ses mécanismes de mise en œuvre et de suivi-évaluation, l'initiative 3N s'inspire essentiellement de la Stratégie de Développement Rural (SDR) qu'elle remplace tout en espérant prendre en compte et faire siens ses acquis, notamment les projets et programmes négociés et/ou mis en œuvre dans le secteur de la sécurité alimentaire et du développement rural.

Il est donc visible que l'initiative 3N est dans son fond identique aux politiques publiques antérieures. Cette similitude se remarque tant au niveau de l'organisation et du mode de fonctionnement des organes que dans les stratégies de mise en œuvre.

### 3.2. Une mise en œuvre difficile

Depuis la mise en place du haut commissariat à l'initiative 3N, les acteurs impliqués (Etat et structure de mise en œuvre) se sont déployés pour trouver les mécanismes permettant de relier la nouvelle initiative à la SDR et mobiliser les services d'épaullement pour sa mise en œuvre.

La mise en place d'un cadre de concertation afin de trouver la meilleure articulation entre la nouvelle initiative et la SDR a été la première action de cette politique. Les réflexions menées au sein de ce cadre ont abouti à l'insertion de l'initiative 3N dans la SDR comme un programme prioritaire. La SDR étant une stratégie de développement rural plus large que les 3N avec des acquis incontestables et bénéficiant de l'adhésion de l'ensemble des partenaires techniques et financiers. Mais ces propositions n'ont pas été prises en compte et la SDR et toutes ses structures ont été dissoutes et remplacées par l'initiative 3N et ses organes.

*« Ceux qui ont dissout la SDR ont estimé qu'ils vont capitaliser les acquis de cette dernière alors même que rien ne nous a été demandé comme restitution des documents ou quoi que ce soit. Le haut commissariat a récupéré seulement le gestionnaire de la base de données du secrétariat exécutif de la SDR » (un responsable sortant de la SDR, entretien réalisé le 27 août 2012 à Niamey).*

Plusieurs entretiens ont relevé que la vision de la SDR ne se limite pas seulement à la sécurité alimentaire considérée comme un des volets de développement du secteur rural, mais s'étend plutôt au développement de ce secteur dans toutes ses dimensions (eau-assainissement, infrastructures rurales, gouvernance locale, gestion des ressources naturelles, etc.).

De ce point de vue, l'initiative 3N est assez restrictive par rapport à la SDR qui, selon plusieurs interviewés, aurait pu être bien prise en compte par cette dernière et bénéficier de l'indispensable soutien des partenaires techniques et financiers.

*« Si le programme 3N n'est pas révisé pour être amélioré afin d'intégrer toutes les dimensions du développement rural, il ne peut pas être une politique capable de porter les objectifs de la SDR. D'ailleurs, on ne peut pas gérer le développement au jour le jour. Il faut non seulement une vision et une stratégie sur le long terme, mais surtout disposer de l'adhésion des partenaires. Si l'initiative veut avoir le soutien des partenaires de la SDR, il faut réorienter le programme et négocier la révision de certaines conventions de financement signées dans le cadre de la SDR. Mais cela n'est pas une chose facile à obtenir car certaines conventions de financement sont adoptées par les parlements de pays donateurs » (Entretien avec un agent du ministère de l'agriculture le 22 août 2012).*

Cette initiative doit dans tous les cas être exécutée indépendamment de la SDR qui, aujourd'hui, n'a plus d'existence juridique. Les acteurs (techniciens et bailleurs de fonds) doivent concentrer leur énergie autour de la nouvelle vision du développement rural nigérien.

### 3.3. Des risques indéniables

Les principaux aspects qui peuvent être retenus comme éléments de risque dans l'analyse de l'initiative 3N sont de quatre ordres : la coordination de structures intervenant dans la gestion de la sécurité alimentaire, l'effectivité dans l'implication des « structures d'épaulement » de l'initiative, le financement de cette initiative et la vision générale diversement partagée.

– Une coordination peu évidente : rappelons d'abord que les défis majeurs de l'initiative 3N sont divers et variés. Ils tiennent aux enjeux politiques et économiques de sa mise en œuvre et de la nouvelle dynamique qu'elle se doit d'insuffler. La sécurité alimentaire est un domaine où les intérêts diversifiés des acteurs génèrent des conflits susceptibles de bloquer l'action publique. Les risques majeurs du succès de l'initiative 3N résident ici dans l'articulation et la coordination de ses programmes avec ceux qui existent comme instrument de politique de sécurité alimentaire déjà établi et ayant une certaine expertise dans le secteur rural.

Les différents axes de l'initiative 3N sont répartis entre les différentes structures publiques notamment les ministères en charge du secteur rural, le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Catastrophes et Crises Alimentaires et les structures qui y sont rattachées pour être traduits en actions concrètes. Le haut commissariat à l'initiative 3N en tant qu'institution d'animation et de coordination de cette politique se retrouve dans un environnement où les structures sont pléthoriques avec des rapports hiérarchiques de fonctionnement assez complexes.

En principe, pour une cohérence dans la mise en œuvre de la politique 3N, l'ensemble des structures qui œuvraient dans le domaine du développement rural y sont mobilisées afin de permettre une capitalisation des résultats des actions en sa faveur.

*« Dans le cadre de l'initiative 3N, la CCA participe à la réalisation de l'axe stratégique<sup>3</sup> intitulé : « amélioration de la résilience des nigériens face aux crises alimentaires et catastrophes à travers des actions de prévention et de gestion des crises et catastrophes ». Et dans le cadre du programme d'urgence pour la sécurité alimentaire, la CCA a élaboré un premier plan de soutien de 37 milliards de francs CFA qui va d'octobre à décembre 2011 et janvier 2012, puis un second plan de soutien qui va de février à septembre 2012 pour un coût total de 200 milliards de francs CFA. Ces plans de soutien comportent un paquet d'actions comme la distribution gratuite, la vente à prix modérés, le déstockage stratégique, le cash for work, la ration pour les malnutris, les rations pour les enfants de 06 à 23 mois et les mères allaitantes ». (Entretien réalisé avec un agent de la CCA le 12 juillet 2012 à Niamey.*

Le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNPG-CA) est quant à lui, rattaché à la primature et son fonctionnement géré par les organisations du système de Nations-Unies (PAM, FAO, PNUD et UNICEF), régi par trois textes différents : le règlement intérieur du dispositif, le document de « Réglementation et procédures » et le code de mobilisation des outils communs.

Ce système de fonctionnement déjà verrouillé par ses propres textes de fonctionnement est complexifié par les logiques différenciées des donateurs bilatéraux : France, Allemagne, Etats-Unis. Ces logiques ont un poids non négligeable sur le

processus de prise de décisions, sur le fonctionnement au quotidien du dispositif mais aussi, sur la mobilisation des instruments et outils d'intervention notamment le Stock National de Sécurité, le Fonds de Sécurité Alimentaire et la cagnotte commune appelée Fonds Communs de Donateurs.

Le gouvernement, dans le cadre d'une réforme récente du dispositif, lui a rajouté une dimension « gestion des catastrophes » et mis en place d'autres structures parallèles au dispositif et avec des attributions proches voire identiques à celles déjà assignées au DNPGCCA. Il s'agit de la Cellule de Coordination Humanitaire (CCH) et de la Plate Forme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques et Catastrophes Naturels (PFN/PRRCN). A cette pléthore de structures, il faut ajouter les divers comités ad hoc mis en place pour intervenir dans la mise en œuvre des actions en matière de sécurité alimentaire.

La diversité de ces structures bien que complémentaires du point de vue normatif, posent de réelles questions de coordination pour une effectivité de mise en œuvre de l'initiative 3N. Cette difficulté se pose en termes de risque. Il peut être effectif, lorsque des dispositions préventives permettant d'éviter des conflits de compétences entre structures ne sont pas prises à temps.

- Une implication peu effective des « structures d'épaulement » : plusieurs structures intervenant dans le domaine de la sécurité alimentaire se trouvent jusqu'ici peu impliquées dans la nouvelle politique d'initiative 3N faute de moyens. Cependant, la genèse des activités des structures dites d'épaulement montre un réel engagement des agents et une cohérence des politiques sectorielle de l'ensemble de ces entités par rapport à l'initiative 3N. Mais, l'enjeu majeur reste dans la plupart des secteurs la question de moyens financiers et logistiques.
- Un financement peu évident : le budget de mise en œuvre de l'initiative 3N est estimé à plus de mille milliards de FCFA. Le financement de ce budget se situe à la fois au niveau interne et externe. Au niveau interne, les mécanismes potentiels de financement de l'initiative 3N restent encore non opérationnels. Au niveau externe, une table ronde de bailleurs de fonds sur le financement de l'initiative 3N s'est tenue à Paris en novembre 2012 au cours de laquelle plusieurs promesses de financement ont été enregistrées. Mais tout reste à être concrétisé.
- Une vision générale assez nuancée selon les acteurs : le fondement de l'initiative 3N est différemment apprécié par les acteurs : les promoteurs de cette politique, les bailleurs de fonds, les experts du système de développement rural. Ces appréciations se configurent à la fois autour du contenu idéologique et technique de l'initiative.

Pour ses promoteurs, l'initiative 3N fait partie d'un programme politique dit de renaissance du Niger et est de ce fait, une nouvelle stratégie pour sortir le pays des « cycles secs » synonymes de crises alimentaires et de famines. A ce niveau, il est à constater qu'il n'y a pas de véritable rupture avec les méthodes anciennes en matière de politiques publiques.

Pour les techniciens du développement rural, l'initiative 3N est un programme politique sectoriel qui se réapproprie un des axes prioritaires de la SDR dissoute.

Les 3N puisent seulement quelques programmes dans la SDR qui est l'émanation des partenaires techniques et financiers et des chefs d'Etat africains qui ont décidé de consacrer 10% de leurs budgets nationaux au secteur agricole et de porter sa croissance à au moins 6%. En outre, l'initiative 3N n'embrasse pas toutes les dimensions du développement rural et de la sécurité alimentaire.

Pour les bailleurs de fonds, la dissolution de la SDR pour instituer l'initiative 3N a été une surprise. Ils accompagnaient déjà le développement du secteur rural à travers la SDR. Et, élaborer une nouvelle politique ayant les mêmes objectifs est perçu comme un recul pour le pays qui a investi plus d'un milliard de FCFA et dix (10) années d'efforts continus pour élaborer cette politique.

*« Qui peut dire combien de temps l'initiative 3N va mettre pour réellement démarrer ? Beaucoup de temps, rien que pour ratifier et adopter toutes les conventions et les mesures nécessaires à l'adhésion des partenaires techniques et financiers et à la mobilisation de ressources pour sa mise en œuvre ne peut prendre deux années pleines. Pour certains types de financements conséquents, il faudrait que les projets passent devant le parlement des pays donateurs et cela n'est pas toujours facile à obtenir » (un agent du ministère de l'agriculture, entretien réalisé le 28 Août 2012 à Niamey).*

Plusieurs entretiens évoquent la nécessité de prévoir un temps important pour non seulement convaincre les partenaires techniques et financiers pour qu'ils adhèrent à l'initiative 3N, mais aussi, élaborer un plan d'actions qui réponde aux standards des bailleurs de fonds, et mettre en place un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) intégrant une gestion axée sur les résultats (GAR).

L'initiative 3N en tant que programme politique visant « un certain nombre de priorités et non une stratégie de développement », a le risque de porter en lui des éléments peu mobilisateurs des agents de services techniques militants des partis politiques de l'opposition.

Un autre risque est la continuité dans l'exécution des projets financés dans le cadre de la SDR. Plusieurs enquêtés s'inquiètent de leur devenir suite à la dissolution de celle-ci.

*« Les conséquences s'annoncent lourdes et commencent à tomber car beaucoup des projets et programmes sont conçus et mis en œuvre dans le cadre de la SDR, d'autres portent même l'appellation Programme d'Appui au Secteur Rural et lorsque le gouvernement a dissout la SDR, les partenaires financiers de ces programmes ont réagi et les programmes ont failli avorter, c'est le cas de la coopération belge et luxembourgeoise ». Entretien réalisé avec un ancien responsable de la SDR le 27 août 2012 à Niamey.*

En ce qui concerne les bailleurs de fonds, qui représentent des acteurs clefs dans toute stratégie de développement économique et social, l'initiative 3N est un programme politique dans lequel, le risque d'investissement est grand dans la mesure où les partenaires au développement ne sont pas parties prenantes de son élaboration contrairement à la SDR qui existe dans beaucoup de pays de la sous-région. Faisant allusion à une rencontre que des bailleurs de fonds ont eu avec les responsables de l'initiative 3N, un agent du ministère de l'agriculture interrogé s'inquiète :

*« Certains n'ont pas manqué de parler de véritable confusion et n'ont pas caché leur réticence à accorder une certaine crédibilité à ce programme qu'ils qualifient eux-mêmes de politique et donc d'incertain. Même certains membres du gouvernement sont en parfait désaccord avec certains de leurs collègues sur la dissolution de la SDR et son remplacement par l'initiative 3N. Cette difficulté était perceptible dès le début et c'était une des raisons pour lesquelles la proposition faite selon laquelle l'initiative 3N qui puise l'essentiel de ses programmes dans la SDR, soit intégrée dans cette stratégie comme programme prioritaire a été rejetée. Or son acceptation aurait au moins permis à l'Etat et ses différents partenaires de continuer à marcher ensemble ». Entretien avec un agent du ministère de l'agriculture le 14 août 2012 à Niamey.*

Ces craintes, si elles sont partagées, posent de réelles interrogations sur la mise en œuvre de cette initiative qui porte en elle une ambition concrète de sortie du Niger des cycles de crises alimentaires.

## Conclusion

La question de la sécurité alimentaire a été depuis toujours une préoccupation des régimes qui se sont succédés depuis l'indépendance du Niger. Ce travail a permis de faire la genèse des différentes politiques publiques qui en ont été consacrées et de comprendre qu'elles sont jusqu'ici inadaptées ou impuissantes face aux défis de la sécurité alimentaire.

La toute récente, l'initiative 3N, a servi d'entrée pour une analyse des politiques publiques en matière de sécurité alimentaire et permis d'examiner les risques qu'elles peuvent comporter au vu de la diversité des structures qui interviennent dans le secteur du développement rural. En effet, l'Initiative 3N, à l'image des autres politiques publiques de ce secteur, est étalée sur plusieurs décennies et nécessite, pour sa mise en œuvre, des fonds dépassant la capacité budgétaire réelle du pays. Une politique basée sur un financement extérieure porte en elle des risques de mise œuvre.

Au-delà de ces aspects pratiques, d'autres éléments plus subtils, sont porteurs de risques pouvant mettre en mal la mise en œuvre de ladite initiative. La référence à la gestion institutionnelle de la nouvelle politique pose la question de l'efficacité de la coordination entre les différentes structures de gestion (encrage institutionnel de l'initiative 3N et celui des structures de mise en œuvre)

L'initiative 3N a son ancrage dans la politique globale de la renaissance qui est une vision politique de la majorité au pouvoir. Cette donne porte en elle un risque d'appropriation de l'ensemble des acteurs répartis dans plusieurs structures politiques outre que celles au pouvoir. Ce risque peut s'exprimer autour de la politisation de l'action publique qui est un facteur de blocage de l'effectivité de la mise en œuvre.

Mais le contenu globalisant de l'initiative qui intègre l'ensemble des composantes du paysage politico-administratif et qui tente de capitaliser les résultats des actions de tous les projets en cours dans le pays peut être une issue de légitimation du programme sur le long terme.

## Bibliographie

- ALPHA GADO B., 1984.** *Sécheresses et famines au sahel : Crises alimentaires et stratégies de subsistance (19<sup>e</sup>, 20<sup>e</sup> siècle); Problèmes méthodologiques et perspectives de recherches*, mémoire de maîtrise, Université de Paris7, 56 pages.
- ALPHA GADO B., 2000.** *Environnement, insécurité alimentaire et stratégies de survie en Afrique sahélienne (XIX-XX<sup>e</sup> siècle)*, Rapport de synthèse vol.1, Diplôme d'Habilitation à Diriger les Recherches (HDR), Université de Paris 7, 136 pages.
- ALPHA GADO B. et DRAME Y., 2006.** *Histoire des crises alimentaires au Sahel : cas du Niger*, rapport de recherche, FORESA, 23 pages
- ATLANI-DUAULT L. et VIDAL L., 2009.** *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement : Des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Paris, Armand Colin, 312 pages.
- AZOULAY G. et DILLON J-C., 2000.** *La sécurité alimentaire en Afrique*, Paris, Karthala, 296 pages.
- BANQUE MONDIALE, 1986.** *La pauvreté et la faim : la sécurité alimentaire dans les pays en voie de développement ; problèmes et options*, New York, 77 pages.
- CLUB DU SAHEL, 1996.** *La sécurité alimentaire au Sahel : Bilan et perspectives, Implications pour les outils et les approches*, OCDE, 29 pages.
- CLUB DU SAHEL, 2007.** *La souveraineté alimentaire en Afrique de l'Ouest : des principes à la réalité*, Niamey, 63 pages.
- COMMISSION EUROPEENNE, 2005.** *Niger : Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA), Collecte et analyse des informations secondaires*, rapport de recherche, Niamey, 82 pages.
- FAO (REPRESENTATION AU NIGER), 2009.** *Plan cadre à moyen terme de la FAO au Niger (Période : 2010-2013)*, Niamey, 86 pages.
- HASSENTEUFEL P., 2006.** « Les politiques publiques », in Sylvie MESURE et Patrick SVIDAN, *Le dictionnaire des sciences humaines*, Paris, PUF, pp 8876-878
- HAUBERT M., 1985.** *Politiques alimentaires et structures sociales en Afrique Noire*, Paris, IEDES, PUF, 287 pages.
- HAUT COMMISSARIAT A L'INITIATIVE 3N, 2012.** Initiative « 3N » pour la sécurité alimentaire et le développement agricole durable : Les « Nigériens Nourrissent les Nigériens », *Cadre stratégique et coût estimatif des programmes de l'initiative pour la période 2012-2015*, Niamey, 69 pages.
- ISMAILA M., 2011.** *Activités des groupements associatifs et sécurité alimentaire des ménages dans la commune rurale de Toumour (Diffa)*, mémoire de maîtrise, Université Abdou Moumouni 70 pages.
- MINISTÈRE DE LA POPULATION ET L'ACTION SOCIALE (2005).** « Population et sécurité alimentaire », In *Journal population info* n° 37, Niamey, 12 pages.
- OLIVIER DE SARDAN J. P., 2008.** « La crise alimentaire de 2004-2005 au Niger en contexte » in *Afrique Contemporaine*, n° 225, Paris, De Boeck, PP 17-37
- OLIVIER DE SARDAN, J. P., 2011.** « Au Niger, le cycle des crises alimentaires », In <http://blog.diplo.net/> mise en ligne le 07 janvier 2011, 15 pages.
- OUMAROU A., 2011.** « Le service public de marché à Balleyara, Guidan Roudmji et Say », *Etudes et Travaux du LASDEL*, n° 90, 70 pages
- PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE DU NIGER (2003).** *Stratégie de développement rural : Le secteur rural, principal moteur de croissance économique*, Niamey, 86 pages.
- PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE DU NIGER (2006).** *Plan d'action de la stratégie de développement rural*, Niamey, 159 pages.
- YAHAYA IBRAHIM I., 2010.** *Etude des facteurs sociaux et structurels de l'insécurité alimentaire au Niger : Cas de la crise alimentaire de 2005 dans la commune de Filingué*, mémoire de maîtrise, Université Abdou Moumouni, 89 pages.