

Le ciblage des populations les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire

A partir de l'exemple du Niger

Le paradigme de la sécurité alimentaire

Depuis les crises alimentaires des années 1970 et 1980 dans le Sahel, les institutions internationales et les bailleurs de fonds ont (re)centré leurs politiques agricoles et de développement rural sur le concept de sécurité alimentaire (SA). Ce concept s'est considérablement enrichi au fil des années. Il recouvrait tout d'abord la notion de disponibilité alimentaire déterminée par la production agricole, les variations des stocks, les importations et les aides alimentaires. Dans les années 1980, les travaux menés dans la foulée des thèses de Amartya Sen établissent que la SA ne dépend pas essentiellement de la disponibilité mais aussi et surtout de l'accès à l'alimentation, recouvrant les conditions économiques, juridiques ou encore sociales permettant à un individu d'acheter ou d'avoir accès aux aliments et denrées nécessaires à sa survie (*entitlement theory of famine*)^[1]. Dans les années 1980 également, une littérature critique remet en cause les modalités classiques de l'aide, en particulier de l'aide alimentaire au Sahel^[2]. La réorientation du paradigme de la SA s'est alors accompagnée de la mise en place de systèmes « efficaces » de lutte contre les famines, devant permettre à l'aide alimentaire d'urgence de répondre plus adéquatement et plus finement aux crises alimentaires et aux besoins des populations durant ces périodes. Au-delà des famines, la faim en général et la crise alimentaire expriment des niveaux et des réalités très divers (malnutrition, carences et disette en outre). Cette prise de conscience de la complexité de l'insécurité alimentaire induit dans les années 1990 l'intégration de l'aspect

nutritionnel dans le paradigme de la sécurité alimentaire. Celui-ci repose donc aujourd'hui sur quatre piliers : la disponibilité, l'accessibilité, l'utilisation et la stabilité, repris dans la définition ci-dessous, largement reconnue, arrêtée lors du sommet de la FAO en 1996.

Sécurité alimentaire

La FAO indique que « la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ». La disponibilité, l'accessibilité et l'aspect nutritionnel doivent être stables dans le temps et l'espace^[3].

La notion de risque alimentaire et le concept de vulnérabilité

La lutte contre les états d'insécurité alimentaire (ou plus largement la lutte contre la pauvreté) implique de prendre en considération la notion de risque, incluant ainsi une part de la population susceptible de voir sa situation alimentaire se dégrader, ne lui permettant plus de subvenir à ses besoins vitaux. Ce basculement d'état introduit les notions de risque, de perturbations (chocs) et de vulnérabilité, cette dernière étant étroitement liée au niveau de « capacités » de l'individu et des collectivités (ménages, villages, etc.) pour résister ou non à ces chocs. Il fait également référence à l'inégale capacité de gens, pourtant proches à certains égards, de

résister à certains stress (résilience). La femme (ou le jeune parfois), tout en ayant un rôle central dans l'agriculture et la SA, est souvent plus vulnérable (voir le GRAP Policy Brief n°3). La prise en compte de cette notion de vulnérabilité enrichit le paradigme de la sécurité alimentaire puisqu'il ne suffit plus d'identifier les personnes en insécurité alimentaire. Il faut identifier les personnes et groupes qui risquent de basculer dans cette insécurité alimentaire et les facteurs qui sous-tendent ce risque spécifique. La vulnérabilité ajoute donc au concept de sécurité une dimension dynamique : risque, basculement ou glissement caractérisant des groupes particuliers. Elle se mesure en évaluant le risque d'incapacité à répondre à ces chocs qu'ils soient naturels (sécheresses, inondations, invasions acridiennes, etc.) et/ou économiques (hausse des prix, spéculations, etc.), ou encore politiques (conflits, instabilité, etc.), d'autant plus s'ils sont récurrents.

Vulnérabilité alimentaire

La vulnérabilité alimentaire représente « la capacité différenciée d'un individu ou d'une famille à endurer des stress de toute nature, à les contourner éventuellement et à réagir en mobilisant des ressources matérielles, sociales ou symboliques, à court comme à plus long terme. Elle peut être transitoire ou posséder une dimension plus structurelle »^[4].

Le ciblage, outil du développement

La généralisation du référent « humanitaire » dans les politiques publiques^[5], les contraintes d'efficacité/efficience imposées à l'aide ainsi que les tentatives systématiques pour contrer ou anticiper les « effets Matthieu »^[6] et les effets pervers des interventions d'urgence, semblent avoir produit un consensus sur une double nécessité : objectiver simultanément le besoin et le risque à travers la définition de la vulnérabilité et cibler en conséquence les projets, programmes et politiques de SA. De nombreux indices composites ont été élaborés afin de caractériser et cibler les populations en insécurité alimentaire selon des seuils arbitrairement fixés. Ceux-ci dépendent de nombreuses variables définies en fonction des dimensions évoquées ci-dessous. Toutefois, tous les acteurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle n'utilisent pas les mêmes indices. De plus, ceux-ci ne sont pas évalués et caractérisés de la même manière. Les crises alimentaires récurrentes ont incité les pays du Sahel à mettre en place des Systèmes d'Alerte Précoce (SAP) organisant la récolte et le traitement de données, afin de localiser et de quantifier les déficits agro-pastoraux. Le but est d'ajuster les mesures et politiques de sécurité alimentaire et de cibler la distribution de l'aide. Les deux premiers SAP ont été mis en œuvre en 1986 au Mali et au Tchad sous l'impulsion d'AEDES^[7].

Au Niger, le SAP a été créé en 1989, il est placé sous la res-

ponsabilité du cabinet du Premier ministre. Ce système est complété par un Dispositif National de Prévention et de Gestion des Catastrophes et des Crises Alimentaires (DNPGCCA) réunissant des représentants des bailleurs de fonds et de l'ensemble des Ministères impliqués dans la sécurité alimentaire. Deux indicateurs sont mis en œuvre dans le contexte nigérien au sein du DNPGCCA. Chaque année, depuis 1992, le SAP établit **un indice de vulnérabilité par département** à travers des indicateurs repris dans une fiche d'identification. A la suite de la crise alimentaire de 2005, les bailleurs de fonds et le SAP ont décidé d'améliorer le ciblage des populations les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire en intégrant dans leur démarche de ciblage annuel **un indicateur définissant la part et le nombre de population en état d'insécurité alimentaire**. Nous présentons ci-dessous ces deux méthodologies qui témoignent de la diversité des moyens mis en œuvre pour évaluer la SA. Ces indices doivent permettre au DNPGCCA de construire plus adéquatement son plan d'actions annuel et de toucher le plus précisément possible les zones et les populations les plus en insécurité alimentaire^[7].

L'indice de vulnérabilité du SAP

Annuellement, à la fin du mois d'octobre (après la récolte), le SAP centralise des fiches d'identification établies par des comités sous-régionaux. Ces fiches regroupent dix variables fortement axées sur la dimension de la disponibilité alimentaire. Au total, dix groupes de variables ayant une valeur définie sont repris : la situation pluviométrique « 9 » ; la situation de l'agriculture vivrière « 50*coefficient de pondération (CP) » ; la situation de l'agriculture de rente « 50*CP » ; la situation pastorale « 50*CP » ; les sources de revenus secondaires (non-agricoles) « 50*CP » ; l'état du marché « 10 » ; la situation sanitaire et nutritionnelle « 6 » ; les éléments d'alerte « 5 » ; les capacités d'ajustement « 10 » ; le diagnostic de l'année précédente « 10 ». Etant donné l'influence des zones agroécologiques et du degré de contribution de chaque activité aux revenus des ménages, certaines variables sont ajustées par un coefficient de pondération^[7]. La notation de ces variables établie par le SAP atteint cent points après application des coefficients de pondération. Le suivi mensuel des zones vulnérables, démarrant au mois de mars, est réalisé à partir de la sélection des zones les plus vulnérables (villages) déterminées à l'issue du suivi annuel. Les zones sont évaluées à l'aide d'une grille de six catégories de degré de crise alimentaire (six stratégies d'adaptation). Les ménages sont classés en fonction du nombre de stratégies qu'ils déploient pour résister aux divers chocs^[8]. Cette méthodologie d'évaluation de la vulnérabilité alimentaire reprend l'ensemble des facteurs ayant un impact sur la vulnérabilité des ménages. Elle gagnerait, moyennant des moyens supplémentaires, à développer une analyse plus fine des ménages par commune et à être couplée à la deuxième méthodologie décrite afin de couvrir l'évaluation de la disponibilité et de l'accessibilité alimentaire des ménages^[9].

¹ Agence Européenne pour le Développement et la Santé

² Institut National de la Statistique

Méthodologie de l'enquête conjointe sur la vulnérabilité à l'insécurité des ménages au Niger

Cette méthodologie se caractérise par deux types d'enquêtes réalisées au niveau des « ménages » et des « villages ». La première, la plus déterminante, caractérise les ménages par rapport aux trois composantes du concept de SA. Elle s'adresse aux chefs de ménages sur base d'un questionnaire direct. Elle est complétée par une seconde enquête visant les notables (chef du village, agents de santé, etc.) et destinée à contextualiser les données de la première (ressources naturelles, infrastructures, etc.). L'unité de base de cette méthodologie est donc le ménage. Les données obtenues sur la base d'un échantillon de 5 à 10.000 ménages permet d'extrapoler les résultats par département de manière statistiquement significative. Elle détermine l'état d'insécurité des ménages en fonction d'indicateurs directs : score de consommation alimentaire ; proportion des dépenses alimentaires dans les dépenses globales ; durée des stocks ; possession de bétail exprimé en Unité Bovine Tropicale ; indice de stratégie de survie. Elle introduit également des indicateurs indirects tels que les revenus des ménages, les dépenses totales et le pouvoir d'achat en équivalent mil. Une analyse en composante principale des indicateurs directs permet d'identifier les états d'insécurité des départements et de leurs populations. Les indicateurs indirects servent à mieux interpréter et ajuster les résultats obtenus lors de l'analyse. Quatre catégories sont identifiées : insécurité alimentaire sévère, modérée, à risque d'insécurité alimentaire et en sécurité alimentaire^[10]. Dans cette évaluation de la vulnérabilité, l'accessibilité des ménages est précisément étudiée. Cependant, cette notion est mobilisée pour mieux interpréter les résultats, mais n'est pas un indicateur direct dans l'analyse de l'état d'insécurité des ménages.

Discussion et conclusion

L'ensemble de ces indices constitue une base de données importante permettant de caractériser la capacité de résilience des populations et leur degré de vulnérabilité alimentaire. Ils sont actuellement directement utiles dans la planification et la gestion des crises alimentaires au Niger à court terme (annuel) mais ne sont pas encore exploités pour caractériser la résilience des populations à plus long terme. En 2011, selon le SAP, les départements les plus vulnérables sont Ouallam, Tillabéri, Téra, Loga, Arlit et N'Guigmi. Au total, l'enquête de l'INS² et du SAP estime que la population nigérienne en insécurité alimentaire sévère et modérée s'élevait à 2.620.770 habitants^[10]. Les méthodologies présentées témoignent de la diversité des méthodes de ciblage des populations, d'approche

de leur vulnérabilité et de leur inégale résistance aux chocs. Il est évident qu'elles devraient être combinables pour permettre d'analyser au mieux la dynamique de la vulnérabilité dans le contexte nigérien. Dans ce sens, il apparaît important que les zones de vulnérabilité des deux méthodologies soient les communes afin d'affiner le niveau d'analyse. Ce problème pourrait être résolu en augmentant le nombre de ménages dans l'échantillon. Cette augmentation entraînerait obligatoirement une augmentation des coûts qui pourrait être jugulée ou contenue par l'implantation et l'implication plus systématique des Systèmes Communautaires d'Alerte et de Prévention des Urgences (SCAP-RU), qui pourraient prendre en charge la récolte des données au niveau des communes et des villages. Il serait également préférable de distinguer plus finement le milieu de résidence (rural/urbain) des ménages. La combinaison des enquêtes SAP et de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des ménages au Niger permettrait de mieux valoriser et

Les indices de vulnérabilité actuels sont directement utiles dans la planification et la gestion des crises alimentaires au Niger à court terme mais ne sont pas utilisés pour caractériser la résilience des populations à plus long terme

exploiter les données concernant l'accessibilité alimentaire. L'impact des dernières crises sur le monde pastoral montre également l'importance, voire la nécessité d'intégrer des indicateurs pastoraux dans ces méthodes d'évaluation (état des pâturages, fourrage, point d'eau, mobilité).

En conclusion, les problèmes majeurs actuellement sont sans doute d'une part, la difficulté de comparer les résultats divers produits par ces différentes méthodologies et/ou acteurs et d'autre part, le niveau de finesse de ces résultats. Il apparaît important de prendre en considération la récolte des données au niveau communal, incluant l'unité village, voire l'unité « cellule familiale » pour récolter des données permettant d'analyser et de comparer les résultats à des niveaux plus larges. Prendre en compte le niveau de la famille, intéressant dans le cadre de l'évolution actuelle des logiques familiales, nécessite d'analyser avec précision les échanges intrafamiliaux et les relations de pouvoirs entre les différents membres de la famille (femme, homme, jeune, aîné) pour affiner le caractère de vulnérabilité. Les agences de coopération, telle que la coopération belge, et l'ensemble des acteurs ont donc intérêt à encourager et appuyer la concertation, mais aussi l'harmonisation des systèmes de récolte et d'analyse des données. Encourager, voire soutenir le développement de l'expérience (encore pilote à ce jour) des SCAP-RU semble être une voie possible d'amélioration de la finesse de l'analyse. Ce qui devrait permettre de contribuer à répondre de manière plus adéquate aux besoins des populations lors de ces périodes de crises aiguës ou tout simplement lors des « crises » récurrentes de soudure³ que connaissent les pays du Sahel.

³ Période allant de l'épuisement des greniers jusqu'à la nouvelle récolte (de mars-avril, voire plus tôt jusqu'à octobre).

Références

- [1] Sen A., (1981). *Poverty and Famines; An Essay on Entitlement and Deprivation*. Ed. Oxford, Clarendon Press.
- [2] Gabas J.-J., (1988), *L'aide contre le développement ? L'exemple du Sahel*, Economica, Paris (Tiers Mondes), In-8° de 169 p., préface de Rony Brauman.
- [3] FAO, (1996). *Rapport du sommet mondial de l'alimentation*. Rome : Rapport du sommet du 13 au 17 novembre 1996. Consulté sur le site www.fao.org/docrep/X2051f/X2051f00.htm le 4 avril 2011.
- [4] Janin P., (2006). *La vulnérabilité alimentaire des Sahéliens : concepts, échelles et enseignements d'une recherche de terrain*. L'espace géographique 2006/4, tome 35. pp 355-366.
- [5] Fassin D., (2010). *La Raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*. Hautes Etudes, Seuil, Gallimard, Paris.
- [6] Deleeck H., (1978). *L'effet Matthieu : de la répartition inégale des biens et services collectifs*. Recherches sociologiques, 9, 3.
- [7] Boulanger P.-M., Michiels D. et De Jaegher C., (2004). *Systèmes d'Information pour la sécurité alimentaire*. Ed. L'Harmattan.
- [8] République du Niger, (2007). *Plan national de contingence volet sécurité alimentaire et nutritionnelle*. Cabinet du Premier ministre, DNP-GCA novembre 2007. 71 p.
- [9] Egg J., Michels D., Blein R., Alby Flores V., (2006). *Evaluation du dispositif de prévention de gestion des crises alimentaires du Niger : Rapport principal*. République du Niger, Cellule Crise Alimentaire, IRAM. Rapport Provisoire.
- [10] SAP et INS, (2010). *Enquête conjointe sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des ménages au Niger* (décembre 2008/janvier 2009). Niamey : INS, SAP, UNICEF, Union Européenne, PAM, FEWSNET, Islamic Relief.

LIENS INTERNET

- Le site du GRAP 3A où sont publiés des rapports plus larges sur le sujet : www.grap3a.be

Pour contacter l'auteur principal de ce numéro :

Ludovic ANDRES, ULg-Gembloux Agro Bio Tech, service d'économie et développement rural, landres@ulg.ac.be

La série des *Policy Briefs* est une initiative conjointe des trois Groupes de recherche en appui à la politique de coopération (GRAP), financés par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD) via la Commission Universitaire pour le Développement (CUD).

Elle a pour objectif de vulgariser des questions de développement à destination des acteurs de la coopération belge et de la communauté universitaire, en lien avec les thématiques de recherche des différents GRAP.



GRAP 3A – Alimentation, Agriculture, Afrique – groupe de recherche visant à produire une expertise multidisciplinaire relative à la problématique de la sécurité alimentaire en Afrique à partir d'études réalisées principalement dans deux pays aux situations précaires mais contrastées (Niger et RDC). Il s'agit de développer, en partenariat avec les acteurs du Sud, des réponses adéquates aux enjeux nouveaux de l'agriculture et aux préoccupations liées à la sécurité alimentaire qui soient adaptées et adaptables, concrètes, pertinentes et applicables, prenant en compte l'analyse des causes de l'insécurité alimentaire dans leur dimension temporelle et distinguant les facteurs structurels et conjoncturels des crises. www.grap3a.be



GRAPAX, groupe de recherche en appui aux politiques de paix, est un réseau interuniversitaire de recherche et d'expertise actif depuis 2004 sur les questions relatives à la paix et à la gouvernance dans les Etats fragiles. Outre quatre partenaires académiques de Belgique francophone, il rassemble également des ONG et des institutions de recherche —académiques ou non— en Belgique et dans les pays du Sud, ainsi que des représentants de l'administration publique belge, autour des questions liées à l'intégration des dimensions relatives à la paix et à la gouvernance dans les politiques de coopération au développement avec les Etats fragiles, en particulier l'Afrique de la région des Grands Lacs. www.grapax.be



GRAP-PA Santé est un groupe de recherche en appui à la politique sur la mise en oeuvre de l'agenda pour l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris et Programme d'action d'Accra), qui s'intéresse en particulier au domaine de la santé. Le groupe propose de comprendre comment les politiques internationales de coopération et de santé influencent l'opérationnalisation des politiques de santé dans les pays en développement. Le GRAP-PA Santé mène des recherches essentiellement dans quatre pays, à savoir le Bénin, le Mali, la République Démocratique du Congo et le Rwanda. www.grap-pa.be