

Tous Unis en faveur de la Nutrition

Analyse sur le
financement de la lutte
contre la malnutrition au
Niger de 2010 à 2013

[Tapez le sous-titre du document]

2013

Collectif Tous Unis en faveur de la Nutrition au Niger « TUN »

Sommaire

Résumé	3
Summary	5
1. Introduction	7
2. Un exercice difficile en l'absence de données désagrégées	8
3. Une obligation inscrite dans des instruments juridiques	9
4. Une problématique prise en compte dans les politiques publiques	10
5. Une traçabilité difficile à travers le budget de l'État	12
6. Une part acceptable dans les interventions d'urgence	14
7. Conclusion	18
8. Recommandations	19

Résumé

Introduction :

Dans le cadre de ses activités de plaidoyer pour le renforcement de la nutrition au Niger, le collectif Tous Unis en faveur de la nutrition (TUN) a réalisé une analyse sur l'état de financement de la nutrition au Niger. L'étude a porté sur la période de 2010 à 2013 (4 ans).

Méthodologie

L'analyse du financement de la nutrition s'est focalisée sur les principaux instruments de financement par lesquels transitent les financements destinés à la nutrition.

Il s'agit du budget national en ce qui concerne les financements consentis par l'Etat, le CAP qui regroupe les demandes de financement des ONG et institutions internationales, le Plan de Soutien Global (PSG) qui est un instrument de gestion de crises et catastrophes et la DG ECHO qui est l'organe de gestion des crises humanitaires de l'union européenne.

Cependant il faut noter que les ONG mobilisent d'autres financements qui ne passent pas par ces instruments et qui n'ont pas été évalué dans la présente étude en raison des difficultés pratiques mais aussi parce que cela ne change pas les tendances de l'analyse.

Résultats

Les prévisions par instruments de financement (2010-2013)

- Budget national : 49 986 750 000 FCFA
- CAP : 130 308 056 500 FCFA
- PSG : 182 028 408 827 FCFA

Les investissements réalisés par la DG ECHO sur cette période s'élèvent à 110 386 454 421 FCFA. Il faut noter que la DG ECHO fonctionne plutôt comme un bailleur de fond et ne fait donc pas de prévisions.

Les prévisions annuelles :

- 2010 : 143 275 213 531 FCFA
- 2011 : 118 679 952 165 FCFA
- 2012 : 121 771 116 603 FCFA
- 2013 : 84 807 729 000 FCFA

Les prévisions 2010 sont supérieures aux autres années (2011-2013). Cette augmentation est sûrement due à la crise qui a sévi cette année. Les financements recherchés les années de crise sont donc supérieurs aux financements recherchés les années normales.

Analyse des investissements par secteur :

- Urgence : 89%
- Développement : 11%

Conclusion/Recommandation

Les ressources allouées aux actions de prévention et de prise en charge de la malnutrition sont insuffisantes. Les prévisions au titre du budget national s'élèvent à seulement 12,5 milliards annuel, soit environ 50 milliard sur 4 ans. Ces montants représentent environ 11% des prévisions totaux des investissements dans la nutrition. Ce qui classe l'Etat au dernier rang des contributeurs dans le domaine de la nutrition. La Direction Nutrition, principale institution en charge des questions de nutrition ne compte que pour 0,2% du budget du Ministère de la santé.

Par ailleurs la proportion des financements réservés à la nutrition reste toujours faible. Pour illustration la nutrition ne représente que 31% des prévisions budgétaires des plans de soutien de la période 2010-2013. Ces sous financements expliquent la persistance de taux de malnutrition aigue et chronique toujours alarmants.

Le taux de mobilisation des ressources disponibles/mobilisés reste très faible, y compris pour la mise en œuvre des Appels Globaux (CAP).

Le taux de mobilisation des financements varie de 53% à 57% pour le CAP. Pour les autres instruments de financement (budget national et plan de soutien) il n'existe pas de véritable évaluation qui permette un suivi rigoureux des investissements. L'absence de ces données traduit la faiblesse des institutions gouvernementales dans la gestion et la coordination de la lutte contre la malnutrition.

L'essentiel des ressources est destinée à la gestion d'urgence/prise en charge de la malnutrition (89%) au détriment des actions de prévention (11%) qui, pourtant, donnent des résultats plus durables.

Le financement de la lutte contre la malnutrition est essentiellement dépendant du financement extérieur. Excepté le budget national, tous les autres instruments (CAP, ECHO, plan de soutien) sont financé dans leurs quasi-totalité par l'aide extérieur.

La prise en compte de financement de la nutrition est négligée dans le budget général de l'Etat en témoigne, l'absence de sa traçabilité faute de données désagrégées.

Summary

Introduction:

As part of its advocacy work plan for the scaling up of nutrition intervention in Niger, the civil society network of Niger (TUN) conducted a study on the financing of nutrition interventions in Niger. The study focused on the period from 2010 to 2013 (4 years).

Methodology

The analysis focused on the main funding instruments through which nutrition interventions are funded. These are:

- The national budget which comprises all the funds granted by the government
- The global appeal (CAP) which includes requests for funding of NGOs and international institutions,
- The “*Plan de Soutien global*” (Humanitarian and disaster risk management plan),
- The DG ECHO which is the European Union humanitarian crisis management directorate.

However it should be noted that NGOs are mobilizing other fundings which do not pass through these instruments and which have not been assessed in this study, but this cannot have great impact on the trends of the analysis.

Results

The funding previsions’ by instrument (2010-2013):

- National budget: 49 986 750 000 FCFA (11%)
- CAP: 130 308 056 500 FCFA (27%)
- PSG: 182 028 408 827 FCFA (39%)

Investments made by DG ECHO is 110 386 454 421 FCFA. The DG ECHO is a donor agency.

Prevision by year:

- 2010 : 143 275 213 531 FCFA
- 2011 : 118 679 952 165 FCFA
- 2012 : 121 771 116 603 FCFA
- 2013 : 84 807 729 000 FCFA

Funding by sector:

- Emergency: 89%
- Development: 11%

Conclusion and recommendations

Resources allocated for nutrition interventions are insufficient. Annual previsions from the national budget amounted to only 12.5 billion FCFA, approximately 50 billion over four years. These amounts represent approximately 11% of the total forecast of investments in nutrition. That ranks the government as the lower contributor in the funding of nutrition interventions. The Nutrition Directorate which is the main government institution responsible of issues related to nutrition interventions accounts for only 0.2 percent of the budget of the Ministry of health.

Also the proportion of funding reserved for nutrition remains consistently low in different policies and strategies. For illustration nutrition accounts for only 31% estimates of the “*plan de soutien global*” for the period of 2010-2013.

Hence the prevalence of acute and chronic malnutrition remains alarming over years in the country. The rate of mobilization of resources available/mobilized remains very low, including the implementation of consolidated appeals (CAP).

The rate of mobilization of funding varies from 53% to 57% for the CAP. For the other funding instruments (national budget and “plan de soutien global”) there is no genuine assessment that allows a rigorous monitoring of investments. The absence of these data reflected the weakness of government institutions in the management and coordination of the efforts against malnutrition.

The resources mobilized are mainly intended for the management of emergency (89%) at the expense of preventive actions (11%) which, however, yield more sustainable results.

The financing of nutrition interventions is essentially dependent on external financing. Except the national budget, all other instruments (CAP, ECHO, plan de soutien global) are funded almost entirely by international aid.

1. Introduction

Au cours des dix dernières années, le Niger a enregistré une succession de crises alimentaires et nutritionnelles consécutives à des déficits céréaliers et fourragers importants. Ces crises alimentaires ont affecté 3,6 millions de personnes en 2005, 7,1 millions en 2010 et 5,4 millions en 2012. L'insécurité alimentaire se traduit par la prévalence de taux particulièrement élevés de malnutrition au sein de la population, en particulier chez les enfants de moins de 5 ans. Le rapport de l'enquête QUIBB de 2005 fait ressortir que 24,7% de ces enfants sont atteints de malnutrition aiguë, et 54,6% enregistrent un retard de croissance du fait de la malnutrition chronique ; tandis que 52,6% présentent une insuffisance pondérale, c'est-à-dire un rapport poids-pour-âge anormal, caractéristique d'une sous-alimentation chronique et sévère.

Entre 2005 et 2012, la situation nutritionnelle des enfants, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, ne s'est guère améliorée de façon significative ; et ce, en raison de l'érosion des moyens d'existence des ménages, sous l'effet conjugué de chocs de production et de la flambée des prix des denrées. Les différentes études réalisées sur le sujet indiquent que le taux de malnutrition chronique est resté constamment au dessus du seuil d'urgence (40%) au cours de cette période; tandis que le taux de malnutrition aiguë globale est régulièrement au dessus du seuil d'urgence de 10% établi par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), franchissant même le seuil critique de 15% en 2010. Ces indicateurs soulignent que la malnutrition est un problème sérieux auquel les autorités nigériennes doivent porter une plus grande attention ; et ce conformément à leur obligation découlant des instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, en particulier le droit à l'alimentation et le droit à la santé.

Depuis la grave crise alimentaire de 2005, des efforts importants ont été entrepris au Niger en matière de lutte contre la malnutrition ; mais, ils l'ont été surtout grâce à la bonne volonté des certains partenaires extérieurs et des Organisation non gouvernementales (ONGs). Les pouvoirs publics nigériens ont, certes, élaboré divers documents stratégiques traitant de cette problématique (Stratégie de développement rural, Plan de développement sanitaire, Politique nationale de nutrition, Plan national d'action pour la nutrition, Initiative 3N, etc.) ; mais, les faits laissent croire que l'impulsion, tout comme d'ailleurs les fonds nécessaires à la mise en œuvre de ces stratégies et plans, est presque toujours venue de l'extérieur. En tout cas, même s'il est vrai que la lutte contre la malnutrition a toujours été au cœur des discours politiques, il n'est pas évident qu'elle ait jamais figuré au nombre des actions prioritaires du budget de l'État.

Les organisations membres de la Plate-forme « Tous Unis pour la Nutrition » (TUN), en décidant d'entreprendre la présente étude sur le financement de la lutte contre la malnutrition, ont voulu apporter à tous et toutes un éclairage sur ce sujet. Cette étude a été initiée dans le but de faire un état des lieux du financement de la lutte contre la malnutrition, non seulement à travers le budget de l'État, mais aussi d'autres mécanismes existants ; elle s'inscrit dans le cadre des actions de plaidoyer et de mobilisation que la Plate-forme compte entreprendre en vue d'amener les pouvoirs publics à assumer la part de responsabilités qui leur incombent. Cette analyse donnera donc lieu à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de plaidoyer visant à renforcer le financement de la nutrition particulièrement par le budget de l'État

2. Un exercice difficile en l'absence de données désagrégées

Après plusieurs séances de travail entre les membres du Collectif « TUN » et l'équipe de l'association alternative Espaces Citoyens, il a été retenu de focaliser la présente étude sur le financement public des actions de lutte contre la malnutrition au Niger sur la période 2010-2013. Au sens de la présente étude, les actions de lutte contre la malnutrition portent essentiellement sur (i) la prise en charge de la malnutrition aigue sévère (MAS), (ii) la prise en charge de la malnutrition aigue modérée (MAM), (iii) la prise en charge des femmes enceintes et allaitantes (FEFA), (iv) les opérations de blanket feeding, (v) les actions de promotion de pratiques familiales essentielles (PFE).

La démarche adoptée par les deux organisations a consisté tout d'abord à identifier et former une dizaine d'enquêteurs et de membres du Collectif « TUN » sur les techniques d'analyse et de suivi budgétaire. Cette formation a été l'occasion d'identifier les principales sources et les techniques de collecte des informations relatives au financement de la lutte contre la malnutrition. Les principales sources retenues sont le budget général de l'État (lois de finances et lois de règlement de la période concernée par l'étude), les budgets des programmes et projets relatifs à la nutrition, les Plans de soutien du gouvernement et les Appels globaux élaborés sous l'égide d'OCHA et les projets et programmes conduits par les ONGs nationales et internationales.

Au cours de l'atelier, il a été convenu de conduire l'étude suivant une méthodologie combinant recherche documentaire et enquête auprès des acteurs intervenant dans la lutte contre la malnutrition. La recherche documentaire a consisté principalement à collecter et analyser les documents budgétaires publics (lois de finances et lois de règlement, documents des politiques et stratégies, projets et programmes publics, documents des plans de soutien et appels globaux, rapports d'exécution des projets et programmes, etc.). L'enquête auprès des acteurs intervenant dans la lutte contre la malnutrition a consisté quant à elle à collecter des informations sur le sujet par le biais d'un guide de collecte des informations. Les principales cibles de l'enquête sont notamment les ministères sectoriels et les institutions en charge de la nutrition, les organismes du Système des Nations Unies, les ONGs nationales et internationales intervenant dans le domaine. Les données collectées ont été analysées avec l'ensemble des enquêteurs.

Après cette étape, un 1^{er} draft du rapport d'analyse du financement de la lutte contre la malnutrition a été élaboré et soumis à l'appréciation des membres du Collectif « TUN » réunis en atelier. Cet atelier de restitution a été l'occasion de recueillir des observations et des amendements qui ont été intégrés au présent rapport ; il a été aussi l'occasion d'échanger sur les difficultés rencontrées dans le cadre de cette étude et d'envisager les voies et moyens d'y faire face lors des études à venir. C'est le lieu de souligner qu'il n'a pas été facile de déterminer le volume exact des ressources financières affectées par l'État à la lutte contre la malnutrition ; car, les principaux documents budgétaires de l'État (lois de finances et lois de règlement) ne fournissent pas de données suffisamment désagrégées facilitant un tel exercice. Cette difficulté a amené l'équipe de recherche à travailler avec des données contenues dans d'autres documents officiels, en particulier les documents de l'Initiative 3N, du Plan national d'action pour la nutrition, du Plan de développement sanitaire, du Plan de développement économique et social, des Plans de soutien et des Appels globaux.

S'il est vrai que ces documents fournissent des informations importantes sur la part des ressources consacrées à la nutrition, il importe de souligner qu'il s'agit surtout des prévisions de dépenses, en particulier en ce qui concerne les données de l'Initiative 3 N, du PNAN, du PDS et PDES. C'est pourquoi l'équipe de recherche a fait le choix de s'appuyer surtout sur les données contenues dans les

Plans de soutien et les Appels globaux ; étant entendu que ces données concernent à la fois les prévisions et les réalisations de ressources destinées à la lutte contre la malnutrition. L'équipe de recherche n'a pu disposer de données sur la part de ressources mobilisées par les ONGs nationales et internationales ; car, très peu d'entre elles ont coopéré dans le cadre de cette étude, bien qu'un questionnaire leur ait été adressé. Le présent rapport d'analyse est, par conséquent, loin de rendre effectivement compte de l'ensemble des ressources financières mobilisées pour lutter contre la malnutrition au Niger au cours de la période allant de 2010 à 2013.

3. Une obligation inscrite dans des instruments juridiques

A l'instar de la plupart des pays africains, le Niger reconnaît l'accès physique et économique à une alimentation suffisante et saine, y compris l'eau potable, comme un droit humain fondamental. Ce droit est explicitement consacré par l'article 12 de la Constitution nigérienne, qui dispose que *«chacun a droit à la vie, à la santé, à l'intégrité physique et morale, à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi»*. Certes, le Niger ne dispose pas encore d'une loi-cadre fixant les conditions de jouissance du droit à l'alimentation ; mais, l'incorporation de cette disposition dans la Constitution est assurément une grande avancée dans le contexte d'un pays où la faim et la malnutrition sont le lot quotidien des populations.

Le droit à l'alimentation signifie, comme le souligne clairement le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), le droit d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition. Dans son observation générale N12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels estime d'ailleurs que le droit à une nourriture suffisante suppose deux (2) conditions principales : (i) *«la disponibilité d'une nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu»* ; et (ii) *«l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme»*.

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, «la disponibilité de nourriture vise les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande». La disponibilité fait appels à deux aspects fondamentaux : L'**aspect quantitatif** qui signifie que la nourriture doit être suffisante pour couvrir tous les besoins de chaque individu et de toute la communauté, de façon permanente et durable ; et l'**aspect qualitatif**, qui signifie que la nourriture doit répondre aux besoins nutritionnels et aux traditions culturelles de la personne et de la communauté, de façon à leur donner la possibilité de choisir ou de maintenir leurs régimes alimentaires.

Concernant l'accessibilité de la nourriture, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels distingue deux dimensions principales, à savoir : (i) **la dimension économique**, qui signifie que chaque personne doit pouvoir se procurer sa nourriture à un coût raisonnable et abordable, sans avoir à consacrer la majeure partie de ses revenus à l'achat des aliments, compromettant ainsi d'autres droits comme l'éducation, la santé, le logement, l'habillement ou le loisir ; et (ii) **la dimension physique**, qui signifie que chaque individu, indépendamment de sa condition physique, doit être en mesure de se procurer de la nourriture. Cet aspect est particulièrement important pour les groupes vulnérables, à savoir les handicapés, les personnes âgées, les nourrissons, les enfants, les malades mentaux et les malades chroniques.

Outre la Constitution et le PIDESC, il faut noter que le droit à l'alimentation est consacré également par d'autres instruments juridiques ratifiés par l'État du Niger ; en particulier, la Convention relative aux Droits de l'Enfant (CDE) de 1990 et la Convention relative à l'Élimination de Toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDEF). L'article 24 de la CDE dispose que l'État a l'Obligation de prendre des mesures appropriées pour « *lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel* » ; tandis que l'article 12 de la CEDEF dispose que « *les États parties fournissent aux femmes pendant la grossesse, pendant l'accouchement et après l'accouchement, des services appropriés et, au besoin, gratuits, ainsi qu'une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement*».

S'inscrivant dans la droite ligne des dispositions de l'article 24 de la CDE, la Charte africaine pour les droits et le Bien être de l'enfant réaffirme, à travers son article 14, que tout enfant a le droit de jouir du meilleur état de santé physique, mental et spirituel possible ; tout en précisant qu'à cette fin, les États s'engagent, entre autres, à assurer la fourniture d'une alimentation adéquate et d'eau potable, et à lutter contre la maladie et la malnutrition dans le cadre des soins de santé primaires, moyennant l'application des techniques appropriées. L'article 20.2 indique quant à lui que les États parties à la Charte prennent toutes les mesures adéquates pour « *assister les parents ou autres personnes responsables de l'enfant et, en cas de besoin, prévoir des programmes d'assistance matérielle et de soutien, notamment en ce qui concerne la nutrition, la santé, l'éducation, l'habillement et le logement*».

Au regard des dispositions ci-dessus citées, il apparaît clairement que l'État du Niger est tenu, non seulement de prendre des mesures à caractère législatif et politique, mais aussi d'allouer des ressources financières suffisantes aux structures chargées de lutter contre la faim et la malnutrition. L'allocation de ressources financières suffisantes constitue à cet égard l'indicateur le plus significatif de l'existence au niveau de l'État d'une volonté politique affirmée de réaliser le droit à l'alimentation ; et c'est du reste la raison pour laquelle la présente étude se focalise particulièrement sur cet aspect, sans pour autant négliger l'importance de mesures à caractère législatif et des politiques et stratégies formulées par l'État. Le paradigme de base de cette étude part du postulat qu'en l'absence d'un financement suffisant, les meilleures politiques et stratégies seraient inopérantes contre la faim et la malnutrition, même dans un contexte où des instruments juridiques consacrent et garantissent le droit à l'alimentation.

4. Une problématique prise en compte dans les politiques publiques

Au début des années 2000, le Niger s'est doté d'une Stratégie de développement rural (SDR), dont l'objectif global est de « *réduire l'incidence de la pauvreté rurale de 66% à 52% à l'horizon 2015, en créant les conditions d'un développement économique et social durable garantissant la sécurité alimentaire des populations et une gestion durable des ressources naturelles*». Bien qu'elle ne soit pas explicitement centrée sur la lutte contre la faim et la malnutrition, cette stratégie préconise toute une panoplie d'activités visant à prévenir les risques et à améliorer la sécurité alimentaire des populations : mise en place des plans de prévention et de gestion des différents types de catastrophes; consolidation du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires; appuis au renforcement des mécanismes de prévention des crises par les populations à l'échelle du ménage; amélioration de

l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement; conduite des actions IEC pour l'amélioration des pratiques d'hygiène et nutritionnelles des ménages; appui à la production d'aliments à haute valeur nutritive, etc.

Dans la foulée de la SDR, le Niger s'est doté, depuis 2007, d'un Plan national de contingence servant de cadre de référence à tous les intervenants dans ce domaine. Ce plan comporte deux principaux volets : un volet prévention, qui vise à réduire les aléas et leurs conséquences sur les activités économiques ; et un volet atténuation, qui vise à réduire l'impact de la crise en suppléant à l'insuffisance des filets de sécurité des ménages et à éviter les problèmes nutritionnels et de décapitalisation. L'objectif global poursuivi à travers le volet sécurité alimentaire et nutritionnelle du Plan national de contingence est de « *diminuer la prévalence et l'impact des crises alimentaires en préservant l'accessibilité physique et économique des ménages à l'alimentation de base, et en sauvegardant leurs capacités de production et de prévention* ». Le Plan national de contingence est un instrument permettant au gouvernement nigérien, non seulement de « *définir le cadre d'intervention en matière de réponses aux urgences du gouvernement et de ses partenaires* » ; mais aussi, de « *déterminer les seuils de déclenchement des réponses en fonction des scénarii prédéfinis* ».

En avril 2012, les autorités nigériennes ont décidé d'abandonner la Stratégie de développement rural (SDR) et de la remplacer par l'Initiative 3N (Les Nigériens Nourrissent les Nigériens). L'objectif global de cette initiative est de « *contribuer à mettre les populations nigériennes à l'abri de la faim et leur garantir les conditions d'une pleine participation à la production nationale et à l'amélioration de leurs revenus* ». Les actions préconisées en matière de lutte contre la malnutrition sont notamment : (i) La promotion de modèles de consommation alimentaire équilibrée, une bonne hygiène de vie en milieu rural et en milieu urbain ; (ii) La réduction de la prévalence des différentes formes de malnutrition à travers le passage à une échelle d'application plus grande de bonnes pratiques familiales essentielles ; (iii) La prise en charge efficace de la malnutrition aigüe dans les situations de crises à travers l'amélioration des capacités de prise en charge curative (y compris le dépistage) des cas de malnutrition aigüe (modérée et sévère); le renforcement du cadre institutionnel de la prise en charge de la malnutrition ; (iv) Le renforcement du dispositif de contrôle sanitaire des denrées alimentaires (chaîne de froid, hygiène, etc..) et (v) Le renforcement du Système national de surveillance nutritionnelle et d'évaluation des interventions de nutrition (SNIS, sites sentinelles, SAP, les enquêtes de nutrition).

Outre l'Initiative 3N, le Niger s'est doté également d'un Plan de développement sanitaire pour la période 2011-2015. Ce plan traite également de la problématique de la lutte contre la malnutrition; mais, les actions préconisées sont de moindre ampleur que celles contenues dans le cadre du PDS 2005-2010. Cette situation s'explique sans doute par l'existence d'un Plan national d'action pour la nutrition 2007-2015 prévoyant des actions spécifiquement dédiées à la lutte contre les différentes formes de malnutrition. Ce Plan national est bâti autour de trois objectifs principaux, à savoir : (i) garantir en permanence à chaque citoyen une alimentation suffisante, saine et satisfaisante sur le plan nutritionnel; (ii) donner à chacun la possibilité d'être et de rester en bonne santé et d'accéder au bien-être nutritionnel ; et (iii) parvenir à un développement socialement durable et sans danger pour l'environnement afin de contribuer à l'amélioration de la nutrition et de la santé. La 1^{ère} esquisse de ce plan national a été élaborée en 1992 ; il a fallu attendre près d'une dizaine d'années pour qu'elle soit parachevée.

Dans le cadre de ce Plan national d'action, il est prévu de mettre en œuvre huit (8) principaux programmes traitant chacun d'un aspect spécifique. Les programmes les plus significatifs portent notamment sur la diversification de la production alimentaire et l'amélioration de la valeur nutritionnelle ;

la lutte contre la malnutrition et les carences spécifiques ; la prise en charge des personnes défavorisées sur le plan socio-économique et vulnérables sur le plan nutritionnel ; la promotion des régimes alimentaires et des modes de vie sains ; la promotion de l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant ; la promotion de la qualité et de l'innocuité des aliments. L'Initiative 3N a repris l'essentiel de ces programmes dans le cadre de son 4^{ème} axe stratégique intitulé « *amélioration de l'état nutritionnel des Nigériens* ». Le Plan de développement économique et Social (PDES 2012-2015), qui est le principal cadre de référence de la politique gouvernementale, préconise également les mêmes types d'actions dans son volet relatif à la nutrition.

Au regard de tous ces éléments, il apparaît clairement que la problématique de la nutrition a toujours été prise en compte dans le cadre de la plupart des documents de politique publique adoptés au cours de ces dernières années. Cette problématique est même reconnue, dans une certaine mesure, comme un enjeu majeur de la lutte contre la pauvreté. Le Plan national d'Action pour la nutrition met d'ailleurs l'accent sur la nécessité de définir une politique spécifique en matière de nutrition, dans une approche multisectorielle, indépendamment des situations d'urgence. Il met également l'accent sur le rôle primordial de l'Etat en matière de financement et de coordination des actions pour la réalisation du droit fondamental de chaque citoyen d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition et jouir du meilleur état de santé possible.

Dans ce cadre, le plan d'action souligne la nécessité, d'une part d'accroître les ressources budgétaires pour la prévention et la prise en charge de la malnutrition, avec une part importante aux structures décentralisées (régions, départements et communes) ; et d'autre part, de renforcer les capacités nationales, avec notamment la mise en place d'une « *structure de coordination unique autonome* ». Cette structure serait chargée de (i) définir un cadre national de lutte contre la malnutrition, (ii) garantir la cohérence et l'efficacité des interventions, (iii) réduire la dispersion et la multiplicité de procédures de financement ou de mécanismes de gestion de l'aide. Le Plan national d'action pour la nutrition souligne clairement que la « *participation pleine et entière de l'Etat* » est la clé de succès de toutes les actions prévues ; mais, l'analyse du budget de l'État sur toute la période couverte par la présente étude (2010-2013) ne permet d'apprécier le niveau de respect des principes énoncés par le plan national d'action.

5. Une traçabilité difficile à travers le budget de l'État

Selon les dispositions des instruments juridiques internationaux ci-dessus cités, le financement des actions entrant dans le cadre de la lutte contre la malnutrition est d'abord une responsabilité de l'État. L'observation générale N12 du CoDESC, qui est un des principaux documents de référence pour l'interprétation des obligations relatives à la réalisation du droit à l'alimentation, ne souffre d'aucune ambiguïté sur ce sujet ; elle souligne clairement que les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ont l'obligation d'agir par leurs propres moyens ou par le biais de la coopération internationale, en faveur de la concrétisation du droit à l'alimentation. L'observation 12 précise que chaque État partie au PIDESC est tenu de rendre compte des efforts qu'il accomplit pour s'acquitter de ses obligations ; et lorsqu'il est dans l'incapacité de le faire, il lui incombe de prouver qu'il « *s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire* ».

Sur cette base, on peut affirmer que le budget est en principe l'une des principales sources à travers lesquelles on peut puiser des informations permettant d'apprécier les efforts accomplis par l'État pour s'acquitter de ses obligations en matière des droits économiques, sociaux et culturels. C'est pourquoi la présente étude s'est intéressée au budget général de l'État, en particulier les parties concernant les

ministères et institutions en charge, directement ou indirectement, des questions liées à l'alimentation et à la nutrition. Il s'agit principalement des ministères de la santé publique, de l'agriculture, de l'élevage, de l'hydraulique, de la population, de la promotion de la femme et de la protection de l'enfant ; mais aussi, du ministère du développement communautaire et des institutions telles que le Dispositif national de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires (DNPGCCA) et du Haut Commissariat à l'Initiative 3N.

A l'issue de l'analyse des différentes lois de finances de 2010 à 2013, il ressort que les efforts financiers consentis par l'État dans le domaine de la nutrition sont difficiles à apprécier. Cette situation est liée au fait que la présentation actuelle du budget général de l'État (nomenclature budgétaire) ne respecte pas nécessairement le principe de la spécialité des crédits, qui veut que chaque crédit inscrit au budget soit spécifiquement destiné à une institution précise pour un objet précis. La difficulté d'appréhender les dépenses destinées à la nutrition découle également du fait que les allocations budgétaires ne sont pas suffisamment désagrégées. En plus, il importe de noter que les ministères et institutions ci-dessus cités ne s'occupent pas que des questions relatives à la nutrition ; leurs mandats sont généralement si vastes que la nutrition n'y apparaît que comme un aspect subsidiaire. La nomenclature devrait donc tenir compte de cet aspect important.

A l'heure actuelle, la part exacte de la nutrition dans les dépenses de fonctionnement est, par exemple, impossible à déterminer même au niveau du Ministère de la santé publique et du DNPGCCA, qui sont pourtant les institutions les plus en pointe dans la lutte contre la malnutrition. Ce constat est valable également pour les dépenses de personnel, les subventions et transferts et les investissements inscrits au budget général de l'État ; mais, il convient de souligner que la difficulté vient surtout du fait que l'essentiel des ressources destinées à la nutrition ne passe pas par le canal du budget général de l'État. C'est le lieu de souligner que le financement de la nutrition est assuré, pour l'essentiel, par les partenaires techniques et financiers extérieurs ; et qu'en dépit des engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement, la plupart de ces partenaires n'acheminent pas leurs aides via le budget de l'État.

Au regard de ces difficultés, il apparaît donc que la seule façon d'apprécier objectivement les efforts consentis dans le financement de la lutte contre la malnutrition, est de se porter sur les budgets des plans et stratégies mis en œuvre par le gouvernement au cours de la période 2010-2013 ; mais, il convient de préciser que sur l'ensemble des plans et stratégies envisagés par le gouvernement, seuls le Plan national d'action pour la nutrition 2007-2015 et l'Initiative 3N peuvent se prêter à un tel exercice. Le Plan de développement sanitaire 2011-2015 ne fournit pas de données désagrégées permettant de saisir la part de ressources affectée à la lutte contre la malnutrition par l'État ; de plus, les prévisions budgétaires du PDS 2011-2015 incluent des dépenses provenant d'autres sources généralement non prises en compte dans le budget de l'État (ménages, secteur privé). C'est du reste ce qui distingue le PDS 2011-2015 de son prédécesseur (PDS 2005-2009), qui affectait 1,7 milliards de francs CFA à la lutte contre la malnutrition, soit environ 0,9% du budget global dudit plan.

A la différence du PDS 2011-2015, le Plan national d'action pour la nutrition fournit suffisamment de détails sur l'allocation de ressources à la lutte contre la malnutrition. Sur la période 2007-2015, ce plan prévoit une enveloppe annuelle de 24,98 millions de dollars US, soit au total 199,89 millions de dollars US. Comme l'indique le tableau ci-dessous, les prévisions de dépenses du Plan national d'action sont réparties entre les huit (8) programmes qui le composent ; et il est heureux de constater que cette répartition tient également compte du souci de déconcentration des ressources financières du niveau central vers le niveau régional. Contrairement à une tradition bien établie, caractérisée par une forte

concentration des ressources au niveau central, le Plan d'action national prévoit d'affecter 90% du budget global aux régions en tenant compte des besoins spécifiques de chacune.

Tableau 1 : Budget Plan National d'Action pour la Nutrition

Programmes du Plan national d'action	Budget annuel USD
Programme 1 : Diversification de la production alimentaire et amélioration de la valeur nutritionnelle ;	6 840 000
Programme 2 : Lutte contre la malnutrition et les carences spécifiques;	9 446 000
Programme 3 : Prise en charge des personnes défavorisées sur le plan socio-économiques et vulnérables sur le plan nutritionnel ;	2 162 000
Programme 4 : Promotion des régimes alimentaires et des modes de vie sains ;	612 000
Programme 5 : Promotion de l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant ;	902 5000
Programme 6 : Promotion de la qualité et de l'innocuité des aliments ;	1 499 750
Programme 7 : Évaluation, analyse et surveillance de la situation alimentaire et nutritionnelle, renforcement des capacités et suivi évaluation.	2 042 500
Programme 8 : Coordination, formation et Recherche	1 482 000
Total des programmes	24 986 750

Dans le cadre de l'Initiative 3N, les prévisions budgétaires pour le volet « Amélioration de l'état nutritionnel des Nigériens » s'élèvent à 50 milliards de francs CFA pour la période 2012-2015 ; ce qui correspond à une allocation annuelle de 12,5 milliards de francs, c'est-à-dire l'équivalent de ce qui a été prévue dans le cadre du Plan national d'action pour la nutrition. Cette allocation financière a été prise en compte dans le cadre du Plan de développement économique et Social (PDES 2012-2015) ; elle sera assurée à 50% sur des ressources propres de l'État et à 50% sur des ressources provenant de l'aide publique au développement. La modicité des ressources prévues dans le cadre de l'Initiative 3N suggère que les autorités nigériennes tablent, en cas de survenance d'une crise alimentaire et/ou nutritionnelle de grande ampleur, sur un afflux des aides extérieures dans le cadre des interventions d'urgence. En tout cas, les données disponibles indiquent que la totalité de l'enveloppe prévue dans le cadre de l'initiative 3N ne suffirait pas à juguler une crise de l'ampleur de celle de 2010.

6. Une part acceptable dans les interventions d'urgence

Au cours des trois (3) dernières années, le financement de la lutte contre la malnutrition au Niger a été assuré par le biais de deux principaux instruments ; il s'agit des Plans de soutien aux personnes vulnérables élaborés et exécutés par le Dispositif national de prévention et de gestion des catastrophes et crises alimentaires (DNPGCCA) ; et (ii) des Appels Globaux élaborés et mis en œuvre sous l'égide du Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) par divers acteurs. A ces deux instruments s'ajoute le programme ECHO de l'Union Européenne. Celui-ci draine des ressources importantes en faveur de la lutte contre la malnutrition.

En dehors des canaux susmentionnés, il convient de noter que les organisations non gouvernementales (ONGs) mobilisent également des ressources non négligeables par leurs propres moyens ; mais,

contrairement aux ressources mobilisées dans le cadre de programme ECHO, des Plans de soutien et des Appels globaux, la part des financements obtenue et gérée par les ONGs est plutôt difficile à établir. Cette situation traduit la faiblesse du dispositif national de coordination des interventions d'urgence.

Selon des données émanant du DNPGCCA, quelques 182,02 milliards de francs devraient être affectés à la nutrition sur 585,40 milliards de francs CFA prévus dans le cadre des Plans de soutien du gouvernement entre 2010 et 2013, soit 31% du financement global. Les données du DNPGCCA indiquent également que la part des prévisions de ressources destinées à la nutrition dans le cadre des Plans de soutien a évolué en dents de scie au cours des quatre (4) dernières années, passant de 54% en 2010 à 56% en 2011, avant de chuter à 21% en 2013. En 2012, la part de la nutrition dans les prévisions du Plan de soutien s'est établie à 6% seulement ; et ce, malgré l'ampleur de la crise alimentaire qui a été enregistrée au cours de cette année. Le tableau ci-dessous indique que le Plan de soutien 2010 est celui qui a prévu le plus important volume de ressources pour la nutrition. Cette situation s'explique par le fait que l'année 2010 est celle qui a enregistré le plus fort taux de malnutrition aigue globale (16,7%) ; un taux supérieur au seuil d'alerte de 15% fixé par l'OMS.

Selon le bilan dressé par la Cellule crise alimentaire (CCA), le Plan de soutien 2010 a été exécuté à hauteur de 81% ; ce qui signifie que sur les 193,15 milliards de francs CFA programmés, 157,23 milliards de francs CFA ont été effectivement mobilisés. Le rapport de la CCA indique que 96,83 milliards de francs CFA, soit 62% du montant global mobilisé, ont été alloués aux actions de lutte contre la malnutrition. Ce rapport indique également que 69% du financement obtenu, soit 67,11 milliards de francs CFA, a été géré par les organismes relevant du Système des Nations Unies. Le reste du financement obtenu, soit 31%, a été affecté aux interventions des ONGs. Bien qu'il soit le principal acteur dans l'élaboration du Plan de soutien, le DNPGCCA n'a pas un contrôle effectif sur les ressources mobilisées dans le cadre des interventions d'urgence ; car, il faut noter que les ressources gérées par les organismes du Système des Nations Unies et les ONGs ne transitent pas par son canal et ne sont pas inscrites dans le budget de l'État.

Tableau 2 : Récapitulatif des Plans Gouvernementaux 1

Plan de Soutien Gouvernemental (PSG)	Budget global (FCFA)	Part de la nutrition	Pourcentage (%)
PSG 2013	127 240 834 240	26 779 780 000	21%
PSG 2012	198 702 252 599	12 688 000 000	6%
PSG 2011	66 301 391 020	37 433 120 000	56%
PSG 2010	193 156 522 827	105 127 508 827	54%
Total	585 401 000 686	182 028 408 827	31%

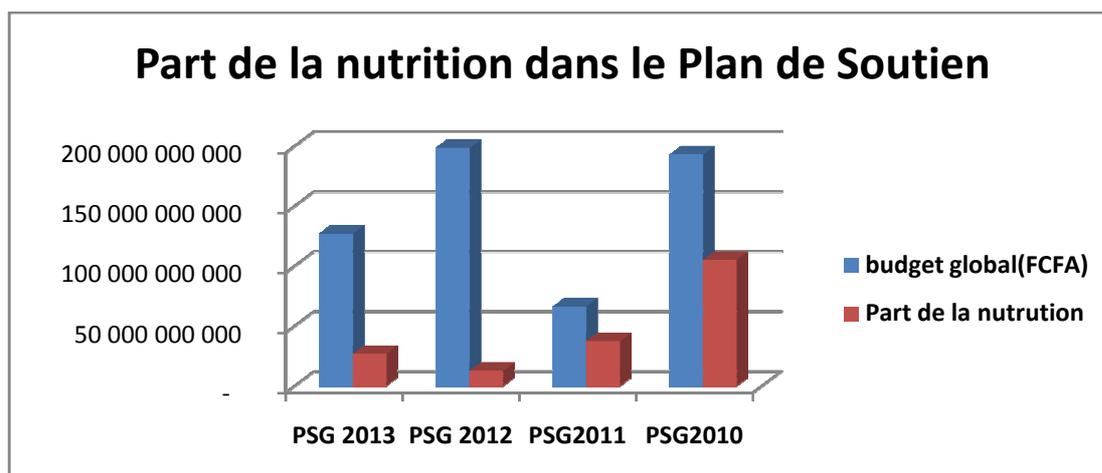


Figure 1 : Part de la nutrition dans le Plan de Soutien Global

Sur ce point, il convient de noter que les ressources mobilisées dans le cadre des Appels globaux sont gérées de la même manière ; elles échappent également au contrôle effectif du DNPGCCA et ne sont pas inscrites au budget de l'État. Les Appels globaux sont élaborés et lancés sous l'égide du Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) ; ils ont été conçus comme des outils d'harmonisation des interventions humanitaires, et sont censés faciliter la coordination de l'assistance humanitaire internationale dans une approche articulée autour des « clusters¹ ». Les rapports d'OCHA indiquent que 358,41 millions de dollars US ont été mobilisés dans le cadre des Appels globaux sur la période 2011-2013, dont 144,8 millions de dollars US pour le compte du Cluster Nutrition. La part des ressources affectées à la lutte contre la malnutrition est passée de 42% en 2011 à 43% en 2012, avant de chuter à 36% en 2013 ; mais, il convient de relever que le volume total des ressources mobilisées en faveur de la nutrition ne représente que 40% des prévisions des Appels globaux de la période. Le tableau ci-dessous indique que le taux de mobilisation des ressources en faveur de la nutrition est de 55,6% pour les trois derniers Appels globaux.

Tableau 3 : Récapitulatif du financement de la nutrition dans les appels Globaux²

Désignation	Prévisions (en dollar US)	Réalisations	%	Écarts	Taux de mobilisation
Appel Global 2013	91 006 898	48 674 416	36%	42 332 482	53%
Appel Global 2012	116 027 636	66 536 375	43%	49 491 261	57%
Appel Global 2011	53 532 680	29 682 326	42%	23 850 354	55%
Total	228 484 242	144 893 117	40%	115 674 097	55 ,6%

¹Le Niger compte actuellement sept (7) clusters : Cluster Protection des moyens d'existence ; Cluster nutrition ; Cluster relèvement précoce ; Cluster éducation d'urgence ; Cluster Santé ; Cluster Sécurité alimentaire ; et Cluster Eau, hygiène et assainissement.

² Source : Financial Tracking Service (FTS)

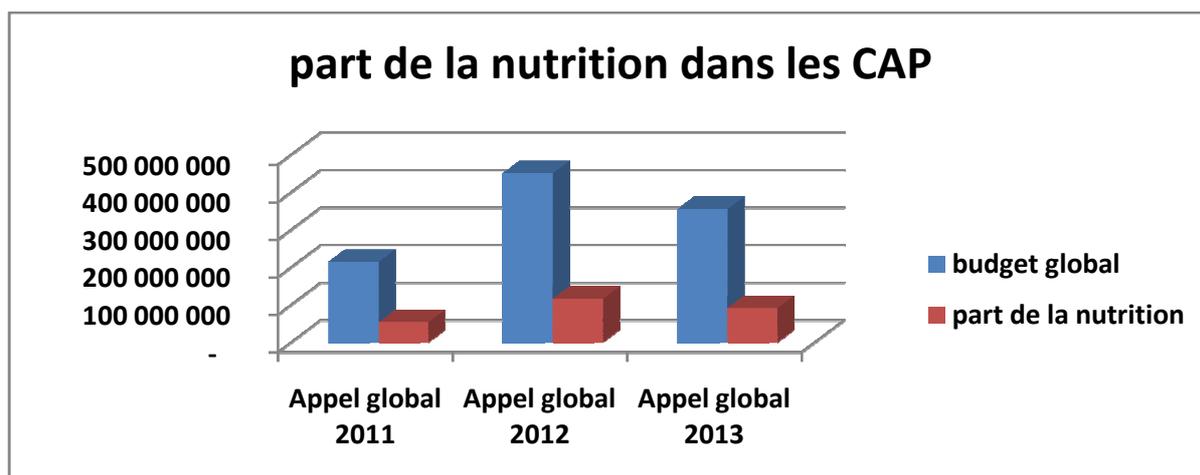


Figure 2 : Part de la nutrition dans le CAP

Par ailleurs, il importe de noter que les organismes du Système des Nations Unies sont les principaux destinataires des fonds mobilisés dans le cadre des Appels globaux, suivis par les ONGs internationales. Le rapport 2013 d'OCHA fait ressortir que 66% des fonds, destinés aux actions de prise en charge de la malnutrition, ont été mobilisé par le PAM ; tandis qu'en 2012, plus de la moitié (51%) de ces fonds sont passés par le canal de l'Unicef. Les deux agences des Nations Unies (PAM et UNICEF) ont mobilisé et géré à elles seules 94% des fonds obtenus en 2012. Cette situation souligne la montée en puissance des organismes du Système des Nations Unies dans la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles ; une montée en puissance difficile à justifier dans le contexte d'un pays où il existe un dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires.

Selon les rapports d'OCHA, les principaux donateurs dans le cadre des Appels globaux sont les Etats Unis, l'Union Européenne, le Japon, la Suisse et le Royaume Uni. La proportion de leurs contributions respectives varie d'une année à une autre. En 2013, par exemple, le Japon se place en tête des principaux donateurs de l'Appel Global, avec une contribution de 31,5 millions de dollars sur les 133,523 millions de dollars obtenus, soit 24% du montant global mobilisé. La contribution de l'Union Européenne représente 15% ; tandis que celle des Etats unis est de 13%. En 2012, l'Union Européenne a occupé la première place des donateurs, avec une contribution de 42,7 millions de dollars US, soit 28% des fonds mobilisés. Elle est suivie par les Etats Unis, avec une contribution représentant 25%, le Fonds Central d'intervention d'urgence avec 14% et le Canada avec 8%. Le Japon figure au 6^{ème} rang des contributeurs en 2012 avec 5%, derrière le Royaume Uni (6%). En 2011, les Etats Unis ont contribué pour 28,9 millions de dollars US, soit 41% des fonds mobilisés. L'Union Européenne figure en deuxième place avec 24%, devant le Japon 11% et le Canada 4%.

Tableau 4 : récapitulatif du financement de la lutte contre la malnutrition par ECHO au Niger

ANNEE	Montant investi (euro)	Montant investi en FCFA
2010	39 119 733	25 654 329 704
2011	20 004 645	13 118 846 145
2012	58 813 567	38 569 349 103
2013	50 387 974	33 043 929 469
Total	168 325 919	110 386 454 421

7. Conclusion

Sur la période 2010-2013, environ 446,8 milliards de francs CFA ont été mobilisés au Niger pour financer des interventions d'urgence consécutives à deux crises alimentaires majeures (2010 et 2012). Ces ressources ont été mobilisées par le biais des Appels globaux élaborés et lancés sous l'égide d'OCHA, et des Plans de soutien élaborés et exécutés par le DNPGCCA et la contribution du programme ECHO de l'Union Européenne. Le montant des ressources consacrées à la prise en charge de la malnutrition s'élève à environ 280,3 milliards de francs CFA sur la même période, soit 63% de l'ensemble des ressources mobilisées dans le cadre des Appels globaux, des Plans de soutien et le programme ECHO. Comparé aux dépenses effectives du budget de l'État dans le domaine de la sécurité alimentaire, sur la même période, le montant des ressources mobilisées dans le cadre des interventions d'urgence est assurément très important ; il est un des indicateurs les plus éloquentes de l'incohérence de l'approche poursuivie, tant par les autorités nigériennes que par les partenaires techniques et financiers, en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition.

En effet, il est frappant de constater que les interventions d'urgence, notamment en période des crises alimentaires et nutritionnelles aiguës, mobilisent plus de ressources que les actions programmées dans le cadre des plans et stratégies en période normale. Cette situation souligne que l'approche privilégiée par les différents acteurs concernés, en particulier l'État et les partenaires extérieurs, est celle de la gestion d'urgence ; alors que toutes les enquêtes réalisées au cours de ces dernières années indiquent clairement que l'insécurité alimentaire et la malnutrition sont devenues depuis longtemps des phénomènes structurels. Les résultats de l'analyse budgétaire conduite dans le cadre de la présente étude révèlent que, même si la problématique de la malnutrition est bien prise en compte dans tous les documents de politique publique adoptés ces dernières années, les efforts propres de l'État nigérien restent particulièrement modestes. L'analyse des lois de finances de la dernière décennie ne permet pas, d'ailleurs, d'établir la part des ressources consacrées à la lutte contre la malnutrition ; ce qui suggère qu'elle tend à être considérée comme un domaine d'intérêt, presque exclusif, des partenaires extérieurs et des ONGs internationales.

A ce propos, il est saisissant de constater que l'essentiel des ressources mobilisées, tant dans le cadre des Plans de soutien que des Appels globaux, provient de l'extérieur. L'analyse révèle d'une part que la plus grosse part de ces ressources est directement mobilisée et gérée par les organismes du Système des Nations Unies (UNICEF, PAM notamment) ; et d'autre part que la quasi-totalité de ces ressources ne sont pas inscrites au budget de l'État, révélant ainsi une certaine forme de réticence des donateurs à respecter les engagements souscrits dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cette réticence de certains donateurs peut, certainement, se justifier au regard des faibles capacités de l'administration ; mais, elle ne favorise guère le renforcement des capacités nationales en matière de mobilisation et de gestion des fonds dans le cadre des interventions d'urgence. L'essentiel des ressources affectées à la lutte contre la malnutrition n'étant pas inscrit au budget de l'État, il faut d'ailleurs se demander comment le principe de « redevabilité » peut être observé ; car, l'inscription de ces ressources au budget de l'État reste encore la meilleure façon de leur conférer le statut de fonds publics dont l'utilisation doit être contrôlée par l'Assemblée Nationale et la Cour des comptes.

8. Recommandations

- (i) Identifier les principales causes de la faiblesse de mobilisation des ressources destinées à la nutrition et y apporter des correctifs appropriés;*
- (ii) Renforcer le processus de coordination des interventions pour une efficacité d'action et une bonne maîtrise des ressources mobilisées dans ce sous secteur; car au stade actuel, il existe une bonne partie de ressources mobilisées par les ONGS et autres qui ne sont pas encore répertoriées et estimées ;*
- (iii) Inviter le dispositif National de Prévention et de Gestion des Catastrophes et Crises alimentaires (DNPGCCA) à effectuer le rapport détaillé d'exécution de mise en œuvre des différents Plans de Soutien aux personnes vulnérables.*
- (iv) Au pouvoir public, de prendre des dispositions pour accroître le budget destiné au renforcement de la nutrition, et mettre un accent particulier sur le financement des actions de prévention de la malnutrition...etc.*