

document de travail

septembre 2006

26

L'intégration des programmes d'aide alimentaire aux politiques de développement du Niger : le cas de la crise alimentaire 2004-2005

Dorothee CHEN et Nicolas MEISEL

Agence Française de Développement
Département de la Recherche en partenariat avec DIAL

Contact : Nicolas Meisel (meiseln@afd.fr)

Département de la Recherche



Agence Française de Développement
Direction de la Stratégie
Département de la Recherche

5, rue Roland Barthes
75012 Paris < France
www.afd.fr • Site-AFD@afd.fr

Sommaire

| | |
|---------------------|----------|
| Introduction | 3 |
|---------------------|----------|

| | |
|---|----------|
| 1. Les programmes d'aide alimentaire en 2004-2005 : alignement, indépendance ou contradiction ? | 4 |
| 1.1. Un mécanisme de coordination Etat-bailleurs fonctionnel jusqu'en juin 2005 | 4 |
| 1.2. L'exclusion des ONG du dispositif de coordination, source de contradictions et de polémiques | 4 |
| 1.3. « L'effet CNN » : la médiatisation a-t-elle provoqué la multiplication d'initiatives indépendantes ? | 5 |
| 1.4. Dans les faits, les principales opérations ont été coordonnées | 6 |
| 1.5. Une coordination durable et renforcée | 6 |

| | |
|---|----------|
| 2. La compatibilité des programmes d'aide alimentaire et de la stratégie de développement des pouvoirs publics nigériens en question | 8 |
| 2.1. Les interventions de la présidence : quelle rationalité ? | 8 |
| 2.2. La stratégie de développement rural détaillée en 2006 offre-t-elle une perspective d'intégration des programmes d'aide alimentaire ? | 8 |
| 2.3. La rationalité des autorités politiques est-elle compatible avec celle des autres acteurs ? | 9 |

| | |
|-------------------|-----------|
| Conclusion | 11 |
|-------------------|-----------|

| | |
|--|-----------|
| Annexes | 12 |
| 1. Chronologie de la crise de 2004-2005 | 12 |
| 2. L'harmonisation des principaux programmes d'aide alimentaire au Niger | 13 |

Introduction

L'insécurité alimentaire au Niger est structurelle : le pays a connu trois crises alimentaires en moins de sept ans, dont la dernière a eu lieu en 2004-2005 (une chronologie de la crise de 2004-2005 est présentée en annexe 1). Dans ce contexte de crises alimentaires à répétition, le Niger s'est doté d'un mécanisme formel permettant en principe la coordination entre l'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur de l'aide alimentaire au Niger et le gouvernement.

En outre, le pays dispose officiellement d'une stratégie sectorielle (stratégie de développement rural de 2003) intégrée à sa stratégie de réduction de la pauvreté qui a pour vocation d'être la référence exclusive en matière de développement socio-économique depuis 2002. Cette stratégie sectorielle comprend notamment un volet « gestion des crises alimentaires ».

Tous les programmes d'aide alimentaire d'urgence de 2004-2005 auraient donc, en théorie, dû s'aligner sur une stratégie du gouvernement visant le développement socio-économique du pays. Or, on se souvient d'échos cacophoniques dans la presse, des accusations mutuelles d'aggra-

vation de la crise des divers acteurs intervenant dans la gestion de la crise aux déclarations contradictoires sur la gravité de ladite crise.

La crise alimentaire de 2004-2005 s'est donc doublée d'une crise politico-institutionnelle qui témoigne du défaut de coordination des programmes des différents acteurs et soulève la question suivante : quels dysfonctionnements dans le cadre de coordination prévu n'ont pas permis l'alignement de l'ensemble des programmes d'intervention dans le secteur de la sécurité alimentaire sur la stratégie de développement du Niger ?

La réponse à cette question sera apportée en deux temps : premièrement l'analyse de la coordination - ou du défaut de coordination - des principaux programmes d'aide alimentaire (détaillés dans les matrices de l'annexe 2) ; deuxièmement, leur alignement sur la politique sectorielle nationale, en principe intégrée à la stratégie de réduction de la pauvreté.

1. Les programmes d'aide alimentaire en 2004-2005 : alignement, indépendance ou contradiction ?

1.1. Un mécanisme de coordination Etat-bailleurs fonctionnel jusqu'en juin 2005

Un dispositif institutionnel de coordination a été progressivement mis en place à partir des années 1980. Il a permis jusqu'en juin 2005 :

- la coordination de tous les programmes du gouvernement et des principaux bailleurs bi et multilatéraux présents au Niger intervenant dans le secteur de l'aide alimentaire ;
- la mise en œuvre d'un programme commun Etat-bailleurs, via des fonds communs d'intervention gérés conjointement par le gouvernement et les bailleurs.

En signant l'« accord-cadre entre l'Etat du Niger et les donateurs relatif au renforcement du dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires » (2005)¹, le gouvernement et les bailleurs signataires se sont en effet engagés à utiliser en priorité leur aide alimentaire pour la prévention et la gestion des crises alimentaires, dans le cadre du programme commun Etat-bailleurs ou de façon coordonnée avec lui. A titre d'exemple, le Programme ali-

mentaire mondial (PAM) élabore son plan d'urgence Emergency Operation (EMOP), approuvé en février 2005 par le directeur exécutif du PAM et programmé pour courir jusqu'en octobre de la même année, en tenant compte des activités des autres bailleurs, d'une part, et du programme pays du PAM et des autres agences des Nations unies, d'autre part. Ce plan s'intègre en outre au programme d'intervention commun Etat-bailleurs qui s'étale de décembre 2004 à octobre 2005 (correspondant à la période critique de fin de soudure) puisqu'il a vocation à mettre en œuvre des actions du programme commun que l'insuffisance des fonds communs d'intervention ne permet pas d'exécuter. Jusqu'en juin 2005, les principaux programmes d'aide alimentaire relèvent des bailleurs et du gouvernement et leur coordination s'effectue donc dans le cadre du dispositif. En revanche, ce cadre institutionnel n'intègre pas les organisations non gouvernementales (ONG) à ses mécanismes de coordination.

1.2. L'exclusion des ONG du dispositif de coordination, source de contradictions et de polémiques

L'absence des ONG du cadre de coordination et leur exclusion de tout cadre de concertation constituent un facteur clé de la mise en œuvre de programmes indépendants par ces organisations à partir du printemps 2005, programmes qui ont pu entrer en contradiction avec ceux des autres institu-

tions. Il ne s'agit pas ici de désigner le responsable du défaut de concertation, mais simplement de souligner que les lacunes du cadre de concertation ont été à l'origine de la mise en œuvre de programmes indépendants, voire contradictoires, et de polémiques.

Au printemps 2005, Médecins sans frontières (MSF) France établit un lien entre l'augmentation exponentielle du nombre d'admissions dans ses centres de récupération nutritionnelle

¹ Cet accord-cadre reprenait en fait une série de « relevés de conclusions » élaborés à partir de 1998 et mettant en place le système de coordination.

et les difficultés d'accès à l'alimentation de la population². Faute de cadre de coordination suffisamment inclusif, les autres acteurs impliqués dans l'aide alimentaire n'intègrent pas dans leurs indicateurs les résultats des études et enquêtes établies par MSF France. Les alertes de l'ONG ainsi que diverses enquêtes réalisées par Epicentre-MSF France à partir du printemps 2005 ne sont pas prises en compte. MSF France met donc en œuvre un programme d'aide alimentaire gratuite aux enfants mal nourris et à leurs familles, de façon indépendante³. Elle appelle par ailleurs via des communiqués de presse tous les acteurs de l'aide à se mobiliser, présentant l'impact de ses activités auprès des enfants mal nourris et des familles comme conditionné par l'organisation de distributions gratuites de nourriture. A ce stade, une instance de coordination aurait probablement pu permettre un échange d'informations permettant de faire évoluer les stratégies de l'ensemble des acteurs

impliqués dans l'aide alimentaire sans polémique puisque les estimations des difficultés d'accès à l'alimentation de la population nigérienne ont été revues au même moment à la hausse par toutes les parties prenantes. Chaque acteur, sur la base d'indicateurs différents, a cependant établi ou maintenu une stratégie propre et une analyse critique des stratégies des autres.

L'appel de MSF France ne rencontre aucun écho avant l'été 2005 auprès des autres acteurs de l'aide, dont les programmes ne comprennent pas à l'époque de distribution d'aide alimentaire gratuite. En revanche, ses communiqués de presse, dans lesquels la violence de la critique va croissante, sont relayés par les médias, internationaux notamment. La couverture médiatique de la crise alimentaire a ainsi pris progressivement de l'ampleur pour atteindre son paroxysme fin juillet-début août 2005, incitant de nombreux acteurs à intervenir.

1.3. « L'effet CNN » : la médiatisation a-t-elle provoqué la multiplication d'initiatives indépendantes ?

Les médias appellent à la réaction des acteurs impliqués dans le secteur de l'aide alimentaire. Les appels de la presse sont à l'origine d'une mobilisation immédiate qui se traduit par des annonces désordonnées de lancement de nouveaux programmes (voir annexe 2.1).

C'est ainsi que le gouvernement, qui a multiplié les appels indépendants à la solidarité, établit le premier un nouveau programme sans consulter ses partenaires. Lors de sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, le 28 mai 2005, le Premier ministre lance un « appel angoissé » à la communauté internationale, pour une assistance alimentaire d'urgence. Lors du Conseil des ministres du 8 juin 2005, il annonce une contribution personnelle de 1 million de FCFA pour la mise en œuvre d'une aide alimentaire d'urgence ; les ministres s'engagent quant à eux à verser 500 000 FCFA chacun, avant de faire appel à la solidarité de tous les hauts fonctionnaires. Cet appel est relayé

par l'appel à la solidarité nationale de la ministre de la Population et de l'Action sociale. Au lendemain de ces appels à la solidarité, les aides nationales et internationales au gouvernement nigérien commencent à affluer. Le 20 juin, le Premier ministre met en place un comité national ad hoc chargé de la réception, de la répartition et du suivi des fonds apportés au gouvernement nigérien. Ce comité est composé de représentants du gouvernement, de fonctionnaires des ministères techniques et de la société civile nigériens exclusivement.

Du fait des difficultés d'approvisionnement en céréales sur le marché régional, le cabinet du Premier ministre lance en outre, en juin 2005, une commande de 11 000 tonnes de sorgho sur le marché international sans respecter les procédures du dispositif. Selon ces dernières, les modalités d'utilisation des fonds communs du dispositif (voir annexe 2.1) auraient en effet dû être approuvées par le gouverne-

² MSF France établit un lien de causalité direct entre l'augmentation des difficultés d'accès à l'alimentation et l'accroissement des taux de malnutrition infantile (mesurés par des indicateurs anthropométriques de développement physique : taille ou poids / âge) dans les régions où l'ONG intervient. Ce lien est nuancé, voire contesté, par d'autres acteurs qui insistent sur la chronicité

du phénomène et font appel à des facteurs explicatifs culturels (tels que les pratiques de sevrage). Le débat ne peut être tranché faute d'information sur l'évolution dans le temps de la malnutrition et ses déterminants possibles.

³ Cf. Annexes

ment et les bailleurs réunis. Ces derniers entérinent cependant cette décision début juillet : le contournement du cadre de coordination est resté ponctuel.

Le PAM, à l'occasion de la révision à la hausse du montant de son budget d'intervention dans le cadre du programme EMOP, annonce le 13 juillet un changement de cap sans consulter les autres partenaires : il adopte une stratégie d'urgence impliquant notamment la distribution gratuite de vivres et abandonne les actions qu'il s'était engagé à mettre en œuvre dans le cadre du programme commun gouvernement-bailleurs.

La présidence intervient pour mettre en garde publiquement contre ce qu'elle estime être une « dramatisation » de la crise orchestrée par la presse, les ONG et les Nations unies. Une journaliste de la presse publique est écartée de son poste de rédactrice en chef à la suite de la publication

d'un article sur la crise alimentaire dans la région de Zinder. L'impératif médiatique de réponse d'urgence conduit donc à une multiplication des initiatives, de la part d'acteurs toujours plus nombreux. Plusieurs organisations internationales et ONG (le Bureau des Nations unies pour la coordination de l'aide humanitaire, Action contre la faim, délégations de la Croix-Rouge, etc.) annoncent la mise en place de nouveaux programmes.

La pression médiatique a donc provoqué une succession d'annonces de lancement de programmes indépendants les uns des autres, sans que les responsables prennent le temps ni de se consulter, ni d'harmoniser leurs stratégies. Quant aux procédures de coordination établies dans le cadre du programme commun Etat-bailleurs, elles ont été contournées de façon ponctuelle par le gouvernement.

1.4. Dans les faits, les principales opérations ont été coordonnées

Malgré les déclarations indépendantes des divers acteurs et les annonces de stratégies désordonnées, la collaboration au niveau des services techniques chargés de leur mise en œuvre, ainsi que le renforcement des mécanismes de coordination ont cependant permis la coordination opérationnelle des programmes (voir annexe 2.2).

Dans leur cadre du dispositif de coordination initial, le gouvernement et les bailleurs alignent officiellement la stratégie de leur programme commun sur celle du programme du PAM au cours de la première réunion suivant le changement unilatéral de stratégie du PAM, le 9 août 2005 : ils reconnaissent que « la priorité [doit être] donnée aux distributions gratuites ».

Le contact au niveau des institutions techniques n'a en pratique jamais été rompu. Via l'action de son maître d'ouvrage, la cellule crises alimentaires (CCA), le dispositif a dans les faits aligné sa stratégie sur celle du PAM dès juillet 2005 : les représentants du bureau du PAM au Niger et la cellule crises alimentaires continuent de se coordonner et les fonds communs du dispositif, via cette dernière, sont également affectés aux distributions gratuites.

Enfin, une instance de coordination ad hoc intégrant les ONG est créée le 30 juin 2005. La répartition géographique des aides respectives du PAM, du dispositif, du gouverne-

ment et des ONG est en effet établie de façon concertée dans le cadre d'un « comité de suivi et de gestion de crise » mis en place par le Premier ministre à la demande des bailleurs. La décision de cibler les bénéficiaires des distributions d'aide gratuite sur la base d'un découpage géographique (hiérarchisant les zones en fonction de la gravité de la crise) est une décision du comité de suivi et de gestion de crise, et particulièrement d'un sous-groupe technique comprenant le PAM, la cellule crises alimentaires, les services techniques nigériens et plusieurs ONG ayant une expérience en matière de ciblage. Outre les bailleurs, des représentants du comité national ad hoc et des ONG participent donc désormais aux mécanismes de coordination. Sur le terrain, PAM, dispositif et ONG passent par les mêmes canaux de distribution : les représentations locales des ONG et de l'administration nigérienne, qui collaborent plus ou moins étroitement selon les départements.

Malgré la multiplication des initiatives et des effets d'annonce dans l'urgence au début de l'été 2005, la coordination au niveau opérationnel a été maintenue et renforcée. Les cadres de cette coordination renforcée n'ont en outre pas disparu avec la fin des programmes d'aide alimentaire lancés pendant la crise.

1.5. Une coordination durable et renforcée

La crise, qui a révélé la nécessité de se coordonner aux divers acteurs impliqués dans l'aide alimentaire, a en effet fourni l'occasion de mettre en place les cadres d'une coordination durable (voir annexe 2.3).

A titre d'exemple, le comité de suivi et de gestion de crise, qui a vocation à rassembler l'ensemble des acteurs impliqués dans l'aide alimentaire, n'a pas disparu au lendemain de l'interruption des distributions d'aide alimentaire. Il demeure le cadre de coordination privilégié des services techniques nigériens et des ONG. Depuis la fin des interventions, ce comité se réunit ainsi mensuellement, rassemblant toutes les grandes ONG internationales, y compris MSF France.

Les modalités de cette coordination ont par ailleurs connu de remarquables améliorations. Pendant la crise, le comité de suivi et de gestion de crise a drainé jusqu'à plus de 100 participants. Cette participation, qui témoignait de la volonté de concertation de nombreux acteurs, a néanmoins constitué un frein à l'efficacité des échanges. N'y participent plus désormais qu'une trentaine d'ONG très actives et les

débats, recentrés sur des sujets techniques, permettent un échange plus efficace que durant la période de crise.

L'analyse de la situation en 2006 est consensuelle et les premières opérations mises en œuvre sont coordonnées. C'est ainsi que le PAM soutient cette année les programmes de récupération nutritionnelle de MSF France en participant aux distributions gratuites d'aide alimentaire aux enfants mal nourris et à leurs familles.

Amélioration du cadre de coordination avec les ONG, élargissement du cadre de coordination Etat-bailleurs à de nouveaux bailleurs, mise en place de cadres de coordination inter-ONG... La coordination des programmes d'aide alimentaire est nettement meilleure aujourd'hui (2006) qu'avant la crise de 2004-2005.

Cette coordination renforcée reste cependant vulnérable aux prises de position d'une présidence qui n'a eu de cesse de dénoncer les interventions des autres acteurs. La question de la compatibilité entre la stratégie de ces derniers et celle des pouvoirs publics reste d'actualité. ■

2. La compatibilité des programmes d'aide alimentaire et de la stratégie de développement des pouvoirs publics nigériens en question

2.1. Les interventions de la présidence : quelle rationalité ?

Les interventions du chef de l'Etat nigérien et du gouvernement dans la période post-crise relèvent de logiques différentes de celles des acteurs qui voient dans l'aide d'urgence une des composantes nécessaires de la politique de développement.

Plusieurs types de facteurs peuvent expliquer la minimisation de la crise alimentaire par la présidence :

- un manque d'information sur la situation du terrain et un manque de dialogue avec les autres acteurs du dispositif ;
- un contexte politique chargé en 2004-2005 (élections présidentielle et législatives fin 2004 et année 2005 consacrée à la préparation des Jeux de la Francophonie) alors que le président avait fait du traitement des crises alimentaires et nutritionnelles une priorité de son mandat précédent ;
- le souvenir du coup d'Etat militaire de 1974 auquel le président Tandja avait participé et qui avait été justifié à l'époque par l'incapacité du gouvernement en place à gérer la famine ;
- une irritation face à ce que la présidence considère

comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat que ne saurait souffrir un pouvoir démocratiquement élu.

Enfin, l'aide alimentaire pourrait constituer une forme « d'assistanat » incompatible avec l'esprit de la stratégie de la présidence fondée sur le développement de capacités autonomes en vue de l'autosuffisance alimentaire. Cette stratégie, dite programme spécial du président, n'a pas fait l'objet de présentation officielle mais les mesures prises par le chef de l'Etat au cours de son précédent mandat et ses déclarations suite à la crise de 2004-2005 rappellent les « grands projets » de développement des années 1960-1970 : ambitieux programmes d'infrastructures très visibles au cours de son premier mandat (1 000 puits, 1 000 écoles, 1 000 centres de santé) et annonces récentes d'un grand programme d'irrigation pour son second mandat.

Un cadre stratégique précis a néanmoins émergé en 2006 de la déclinaison en 14 programmes de la stratégie de développement rural de 2003, cadre dans lequel l'ensemble des programmes d'aide alimentaire pourraient s'intégrer à l'avenir.

2.2. La stratégie de développement rural détaillée en 2006 offre-t-elle une perspective d'intégration des programmes d'aide alimentaire ?

En 2005, l'unique cadre stratégique d'intervention était la stratégie de développement rural de 2003, dont la seule allusion à l'aide alimentaire était la suivante : « la prise en charge de la lutte phytosanitaire doit être complétée par des interventions publiques quand le risque devient généralisé (épizooties, invasions acridiennes, etc.) ». Les

lacunes de ce cadre d'intervention hypothéquaient la coordination des stratégies des divers acteurs. Le processus d'élaboration d'une stratégie sectorielle a connu des avancées notables en 2005 et 2006. Ce processus n'est cependant pas arrivé à terme.

Depuis l'indépendance, de nombreux programmes secto-

riels de sécurité alimentaire ont été élaborés dans ce pays dont la très large majorité de la population vit aujourd'hui encore en zone rurale (environ 80 %). Pour ne citer que les plus récents : le programme complet de sécurité alimentaire de 1994, la stratégie globale de sécurité alimentaire de 2000 ou encore le programme national global de sécurité alimentaire de 2003. Ces programmes n'avaient cependant aucune valeur dans la mesure où ils n'ont jamais connu le moindre commencement d'application et où personne ne s'y est référé. La rédaction du programme national global de sécurité alimentaire de 2003 a même constitué un exercice solitaire de la FAO, qui n'a jamais été validé par le gouvernement nigérien.

Dans le cadre du dispositif de coordination, l'Etat nigérien et les bailleurs s'étaient engagés à établir une stratégie d'assistance alimentaire d'urgence qui aurait défini les objectifs de l'intervention publique, la typologie des interventions possibles et les conditions de mobilisation des différents outils en fonction du type de crise et de son ampleur, ainsi que l'organisation institutionnelle de l'intervention. Cette stratégie d'assistance alimentaire d'urgence aurait dû permettre la coordination de toutes les réponses aux crises alimentaires, afin d'éviter les doublons et les contradictions entre opérations. Cette stratégie, qui n'était pas disponible en 2005, est actuellement en cours d'élaboration dans le cadre du dispositif de coordination renforcée et devrait s'intégrer à la stratégie de développement rural.

Au cours de la crise de 2004-2005 (et aujourd'hui encore), la seule stratégie de référence pour l'aide alimentaire était donc la stratégie de développement rural de 2003 intégrée à la stratégie de réduction de la pauvreté de 2002. L'objectif général assigné à la stratégie de développement rural était

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. Les trois sous-objectifs de la stratégie étaient : (i) favoriser l'accès des populations rurales aux opportunités économiques ; (ii) prévenir les risques, améliorer la sécurité alimentaire et gérer durablement les ressources naturelles ; (iii) renforcer les capacités des institutions publiques et des organisations rurales.

Conformément aux orientations du gouvernement, la stratégie de développement rural avait été élaborée en 2003 en donnant la priorité à une approche programme visant à constituer progressivement un cadre cohérent et global pour la définition et l'exécution de la politique de développement rural et de ses composantes sous-sectorielles.

En 2005-2006, 14 programmes ont enfin été identifiés dans lesquels doivent s'insérer progressivement les activités en cours et futures. Le programme 9 « Réduction de la vulnérabilité des ménages » comprend un sous-programme « Prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles » qui, lui-même, comprend une stratégie d'assistance alimentaire d'urgence en cours d'élaboration.

Le plan d'action en 14 programmes de la stratégie de développement rural a certes été validé par le gouvernement en juin 2006, mais le destin des précédentes stratégies sectorielles jamais appliquées et les considérations guidant les politiques nigériennes ne permettent pas d'annoncer avec certitude la mise en œuvre de la stratégie d'assistance alimentaire d'urgence annoncée, pourtant nécessaire à la coordination de l'ensemble des programmes à venir.



2.3. La rationalité des autorités politiques est-elle compatible avec celle des autres acteurs ?

Le risque reste entier que les logiques et les objectifs différents des autorités politiques nationales, des bailleurs et des ONG sponsors de grands programmes entraînent de nouveaux problèmes de coordination.

A la fin de l'année 2005, le Premier ministre et son gouvernement se sont ainsi alignés sur les positions et sur l'agenda de développement défendu par le président. En novembre 2005, le Premier ministre, après avoir fustigé les programmes mis en œuvre indépendamment des autorités nigériennes qu'il considérait comme des atteintes inacceptables à la souveraineté du Niger, a annoncé que « le gouvernement, sur instructions du président de la République [...], [avait] décidé d'élaborer un ambitieux programme de développement de la culture irriguée de grande envergure, portant sur 80 000 hectares de terres en cinq ans et un programme d'exploitation [des] ressources animales, pour un coût global évalué à environ 300 millions de dollars US »⁴. Les agendas politiques propres aux autorités nigériennes pourraient les amener en cas de nouvelle crise à adopter

des positions en contradiction avec les analyses émanant du système renforcé de coordination et inacceptables pour les ONG. Une telle confrontation mettrait les autres acteurs de l'aide (services techniques, organisations internationales, représentations diplomatiques) dans la position difficile de devoir choisir sur quelles logiques d'acteurs - aux légitimités mutuellement contestées - s'aligner. Si tel était le cas, le système de coordination renforcé ne résisterait probablement pas.

Un point essentiel pour les acteurs de l'aide serait donc de mieux comprendre la rationalité politique de leurs partenaires, notamment dans le cas d'Etats aussi fragiles que le Niger, pour mieux cibler leurs interventions et en maximiser les chances de succès.

■

⁴ Ce revirement peut s'expliquer par la volonté du chef de gouvernement de ne pas provoquer de crise politique à l'issue incertaine : issu du même parti que le Président et parfois désigné comme son dauphin, il chercherait à éviter une confrontation qui pourrait aboutir à l'exclusion du champ politique.

Conclusion

La crise de 2004-2005 qui a vu naître, sous la pression de la presse, de nombreuses initiatives indépendantes, voire contradictoires, a donc in fine fourni l'occasion d'une nette amélioration des cadres de coordination des programmes d'aide alimentaire au Niger. Si la coordination se renforce, on ne saurait néanmoins parler d'alignement sur la stratégie nationale puisque cette dernière n'était pas définie au moment de la crise. L'élaboration en 2006 d'une stratégie sectorielle détaillée comprenant une stratégie d'assistance alimentaire d'urgence permet en outre d'envisager une coordination renforcée entre bailleurs, ONG et autorités politiques. La coordination demeure cependant fragile, soumise aux aléas des positionnements politiques.

Des doutes sur la mise en œuvre de cette stratégie demeurent en effet. L'exercice consistant à définir des stratégies sectorielles validées par tous et jamais appliquées finit par constituer un rituel problématique pour la validité même des politiques ainsi élaborées. Que signifie en fin de compte cet exercice itératif pour le pouvoir politique nigérien et les bailleurs ? Quel est le statut réel pour les uns et pour les autres des « politiques nationales » ainsi élaborées ?

Du côté nigérien, le pouvoir politique n'a-t-il pas les moyens d'appliquer les stratégies de développement élaborées à la demande des bailleurs (ce serait alors un problème de capacités qui resterait à identifier) ? Ou faut-il penser que l'application de stratégies de développement établies sous la pression des bailleurs ne fait pas partie des objectifs du pouvoir ? Et si tel était le cas, pourquoi des pouvoirs publics souverains se prêteraient-ils à un exercice d'élaboration de politiques n'ayant pas vocation à être mises en œuvre ? On peut faire l'hypothèse qu'un pouvoir politique en situation d'équilibre interne précaire peut très rationnellement vouloir utiliser les ressources véhiculées par l'industrie du développement pour les mettre plus directement au service de son assise politique.

Ces remarques, qui paraissent évidentes, sont trop rarement formulées par ceux dont elles devraient pourtant guider la stratégie : les acteurs ayant pour objectif de voir leur aide bénéficier aux populations vulnérables d'Etats dits « fragiles » doivent-ils passer par d'autres canaux que les autorités politiques ? Doivent-ils au contraire concentrer leurs efforts sur le renforcement de l'autonomie et des capacités des acteurs publics ?

Finalement, si l'on estime que ce sont les choix du pouvoir politique en place qui seront en dernière instance déterminants, quelles qu'en soient les motivations, alors la tendance actuelle au renforcement des acteurs de la société civile nigérienne constitue une promesse. Ces acteurs s'organisent et les mobilisations se sont faites plus fréquentes ces derniers mois : protestations du printemps 2005 organisées par la coalition des syndicats « Equité-qualité contre la vie chère » contre la mise en place de la TVA sur les produits de consommation courante, qui ont abouti au retrait de la mesure ; manifestations du printemps 2006 à l'université de Niamey, dans le cadre desquelles des étudiants ont accusé le gouvernement d'avoir détourné leurs bourses ; mouvement de grève dit « journée ville morte », organisé le 22 juin 2006 par la coalition des syndicats « Equité-qualité contre la vie chère » faisant suite à des dénonciations répétées de corruption. Si le président, qui exerce une influence considérable sur la classe politique du pays, ne reconnaît pas spontanément les difficultés alimentaires auxquelles est confrontée la population, c'est peut-être sous la pression de ces nouveaux contre-pouvoirs que les autorités politiques seront amenées à mieux tenir compte des positions des autres acteurs de l'aide alimentaire. ■

Annexe 1. Chronologie de la crise de 2004-2005

| Date | Événement |
|-----------------------|---|
| Octobre-novembre 2004 | Evaluations de la campagne agricole 2004-2005 |
| Novembre 2004 | Elaboration du programme d'actions Etat-bailleurs par la cellule crises alimentaires |
| Décembre 2004 | Elections présidentielle et législatives |
| Décembre-janvier 2005 | Elaboration du programme EMOP du PAM |
| 4 janvier 2005 | Adoption d'une TVA à 19 % sur les produits de première nécessité |
| 15 janvier 2005 | Création de la coalition « Equité-égalité contre la vie chère » |
| Avril-mai 2005 | Enquêtes nutritionnelles d'Epicentre-MSF France |
| 26 avril 2005 | Premier communiqué de presse alarmant de MSF France |
| 26 avril 2005 | Suppression de la TVA sur les produits de première nécessité |
| 29 avril 2005 | Publication d'un article sur la crise alimentaire dans Sahel Dimanche aboutissant à une sanction de la journaliste |
| 28 mai 2005 | Appel du Premier ministre à l'aide internationale |
| 8 juin 2005 | Appel du Premier ministre à l'aide nationale |
| Début juin 2005 | Mise en place par MSF France d'un programme d'aide alimentaire en soutien à son programme de récupération nutritionnelle |
| 9 juin 2005 | Communiqué de presse de MSF France critiquant les mesures mises en œuvre par les autres acteurs |
| 9 juin 2005 | Appel à l'aide nationale de la ministre de la Population et de l'Action sociale |
| 20 juin 2005 | Création d'un comité ad hoc national |
| 28 juin 2005 | Communiqué de presse de MSF France critiquant à nouveau les mesures mises en œuvre par les autres acteurs |
| 30 juin 2005 | Création du comité de suivi et de gestion de crise |
| 13 juillet 2005 | Révision du budget de l'EMOP et changement de stratégie du PAM |
| Juillet-août 2005 | Coordination des programmes du PAM et Etat-bailleurs via la coopération du PAM Niger et de la cellule crises alimentaires |
| 9 août 2005 | Le programme Etat-bailleurs s'aligne officiellement sur la stratégie du PAM |
| Début août 2005 | Interventions répétées de la présidence dédramatisant la situation |
| Août-septembre 2005 | Distributions gratuites géographiquement coordonnées des principaux programmes |
| Octobre 2005 | Lancement d'une évaluation externe du dispositif |
| Novembre 2005 | « Revue après action » du PAM |

Annexes 2. L'harmonisation des principaux programmes d'aide alimentaire au Niger

Annexe 2.1. Les stratégies

| Programmes | Processus d'élaboration | Objectifs | Critères d'engagement | Activités | Prise en compte des stratégies d'autres programmes ? | Programmation |
|---|--|--|---|---|---|---|
| Distributions de nourriture de Médecins sans frontières (MSF) | Fruit d'interactions entre les représentations locales, pays et le siège | Soutien au programme de récupération nutritionnelle des enfants de MSF | Augmentation du nombre de cas de malnutrition | Distribution d'aide alimentaire gratuite aux enfants mal nourris et à leurs familles | Non. Appel à un changement de stratégies | Début : printemps 2005. Fin non-programmée. S'arrête finalement à la fin de la période de soudure 2005. |
| Programme commun Etat-bailleurs initial | Elaboration par la cellule crise alimentaire (CCA) - validation par les bailleurs et le gouvernement réunis | Atténuation des difficultés d'accès à l'alimentation des populations vulnérables | Appréciation du degré de vulnérabilité des populations essentiellement fondée sur les déficits de production céréalière | Vente de céréales à prix modérés, activités à haute intensité de main-d'œuvre, développement de banques céréalières | Du gouvernement et des bailleurs | Décembre 2004 - récolte 2005. Révision à l'été 2005. |
| Programme commun Etat-bailleurs révisé | Elaboration par la CCA - validation par les bailleurs et le gouvernement réunis | Atténuation des difficultés d'accès à l'alimentation des populations vulnérables | Révision de la stratégie du PAM | Distributions gratuites d'aide alimentaire aux populations vulnérables | Du gouvernement et des bailleurs | Été 2005 - fin de la période de soudure (octobre 2005) |
| EMOP initial (Emergency Operation du programme alimentaire mondial, PAM) | Elaboration par la représentation pays, en collaboration avec les autres membres du dispositif - validation par le siège | Atténuation des difficultés d'accès à l'alimentation des populations vulnérables | Appréciation du degré de vulnérabilité des populations essentiellement fondée sur les déficits de production céréalière | Vente de céréales à prix modérés, activités à haute intensité de main-d'œuvre, développement de banques céréalières | Du gouvernement et des autres bailleurs | Décembre 2004 - récolte 2005. Révision à l'été 2005. |
| EMOP révisé | Elaboration par la représentation pays du PAM - validation par le siège | Atténuation des difficultés d'accès à l'alimentation des populations vulnérables | Alerte médiatique | Distributions gratuites d'aide alimentaire aux populations vulnérables | Non. Révision unilatérale | Été 2005. Fin non-programmée. S'arrête finalement à la fin de la période de soudure. |
| Programme ad hoc du gouvernement de gestion des aides directes et de distributions gratuites | Comité ad hoc national mis en place par la Primature au lendemain de l'afflux d'aide | Atténuation des difficultés d'accès à l'alimentation | Afflux de dons privés et publics au gouvernement nigérien suite à l'alerte médiatique et à l'appel à la solidarité de membres du gouvernement | Distributions gratuites d'aide alimentaire | Non | Été 2005. Fin non-programmée. S'arrête finalement à la fin de la période de soudure |
| Interventions du président | Implique la présidence exclusivement | Faire cesser la critique de la gestion publique de la crise alimentaire | Alerte médiatique | Inaction et minimisation de la crise | Interventions en contradiction avec la politique menée par le gouvernement. | Critiques croissantes à partir du début de la médiatisation |

Annexe 2.2. Le montage opérationnel et financier / la mise en œuvre

| Programmes | Maitre d'œuvre | Maitrise d'ouvrage | Sources de financement | Coordination du financement | Séquence du financement | Contrainte-clef du financement | Opérateurs | Procédure formelle de suivi-évaluation |
|---|------------------------------------|------------------------------------|--|--|---|--|--|---|
| Distributions de nourriture de MSF France | MSF France | MSF France | Dons privés | MSF France | Evaluation des besoins - demande d'autorisation aux donateurs de réallocation des aides destinées aux victimes du tsunami | Fonds disponibles. Pas de contrainte majeure. | Equipes des centres de récupération nutritionnelle de MSF France | Pas de procédure formellement prévue. Mais évaluation établie par un consultant externe au printemps 2006. Evaluation non publique. |
| Programme commun Etat-bailleurs initial | Gouvernement et bailleurs réunis | Cellule crises alimentaires | Bailleurs Etat nigérien | Gouvernement et bailleurs réunis | Evaluation des besoins par la cellule crise alimentaire - appel à contributions aux gouvernement et bailleurs | Echo auprès des bailleurs ; risques de retard ou de blocage dans les décaissements du Trésor | Comités régionaux et sous-régionaux, prioritairement, et ONG | Dans le respect des procédures du dispositif, évaluation externe à la demande du gouvernement et des bailleurs réunis. En cours. |
| Programme commun Etat-bailleurs révisé | Gouvernement et bailleurs réunis | Cellule crises alimentaires | Bailleurs Etat nigérien | En principe : gouvernement et bailleurs réunis. Procédure contournée par la Primature en juin 2005 | Evaluation des besoins par la cellule crise alimentaire - appel à contributions au gouvernement et aux bailleurs | Réponse tardive mais massive déclenchée par la médiatisation de la crise. | Comités régionaux et sous-régionaux, prioritairement, et ONG | Dans le respect des procédures du dispositif, évaluation externe à la demande du gouvernement et des bailleurs réunis. En cours. |
| EMOP initial | PAM | PAM | Avances : compte d'intervention immédiate du PAM, UE et Suède ; contributions de bailleurs | PAM | Evaluation des besoins - appel à contributions aux bailleurs et au siège | Echo auprès du siège et des bailleurs | Comités régionaux et sous-régionaux, prioritairement, et ONG | Evaluation externe du PAM Niger à la demande du bureau régional |
| EMOP révisé | PAM | PAM | Avances : compte d'intervention immédiate du PAM, UE et Suède ; contributions de bailleurs | PAM | Evaluation des besoins - appel à contributions aux bailleurs et au siège | Suite à la médiatisation, écho rapide. Pas de contrainte majeure. | ONG, prioritairement, et comités régionaux et sous-régionaux. | Evaluation externe du PAM Niger à la demande du bureau régional |
| Programme ad hoc du gouvernement de gestion des aides directes et de distributions gratuites | Comité ad hoc composé de nationaux | Comité ad hoc composé de nationaux | Dons bilatéraux et dons privés internes | Comité ad hoc | Appel des politiques à la solidarité - afflux immédiat d'aide directe au gouvernement nigérien | Suite à la médiatisation, écho rapide. Pas de contrainte majeure. | Comités régionaux et sous-régionaux et réseaux privés | Non |

Annexe 2.3. La coordination

| Programmes | Représentation dans les instances de coordination des Nations unies (démarrage à l'été 2005) | Représentation au comité de gestion et de suivi de crise rattaché à la Primature (créé en juin 2005) | Représentation à l'instance de coordination Etat-bailleurs | Duplication ou complémentarité avec les autres programmes |
|---|---|--|--|---|
| Distributions de nourriture de MSF France | OCHA ⁵ : non Groupes thématiques UNICEF : oui | Oui | Non | Complémentarité géographique |
| Programme commun Etat-bailleurs initial | Pas de mécanismes de coordination des NU à l'époque | Inexistant | Oui | Complémentarité géographique avec les programmes indépendants des bailleurs et de l'Etat |
| Programme commun Etat-bailleurs révisé | OCHA : oui Groupes thématiques UNICEF : non | Oui | Oui | Complémentarité géographique avec les programmes indépendants des ONG, des bailleurs et de l'Etat |
| EMOP (PAM) initial | Pas de mécanismes de coordination des NU à l'époque | Inexistant | Oui | Intégré à la stratégie du programme commun Etat-bailleurs |
| EMOP (PAM) révisé | OCHA : oui Groupes thématiques UNICEF : non (mais concertation des agences des NU hors groupes thématiques) | Oui | Oui | Complémentarité géographique |
| Programme ad hoc du gouvernement de gestion des aides directes et de distributions gratuites | OCHA : non Groupes thématiques UNICEF : non (le ministère de la Santé publique nigérien y représente les pouvoirs publics) | Oui | Oui | Complémentarité géographique |
| Interventions du président | non | non | non | Ni l'une, ni l'autre : contradiction |