



Programme Alimentaire Mondial

Un Rapport du Bureau de l'Évaluation



*Rapport complet de l'évaluation à mi-parcours du
programme de pays – NIGER
(1999 – 2002)*

(20 janvier - 8 février 2002)

Rome, 23 août 2002

Réf. OEDE/2002/13



Remerciements

La mission a séjourné au Niger du 20 janvier au 8 février 2002. Ce rapport a été préparé par le chef de mission sur la base du travail de la mission sur le terrain.

Au nom de l'équipe d'évaluation, l'auteur tient à remercier toutes les personnes ayant participé à la mise en oeuvre ou au travail de la mission, tant au bureau régional qu'au Niger, pour l'accueil et le soutien fourni à la mission.

Ce rapport reflète uniquement les opinions et réflexions de la mission et ne peut en aucun cas être considéré comme une prise de position officielle du PAM.

Composition de la Mission

- Mme Andrée Black-Michaud, chef de mission, consultante PAM/OEDE
- M. Paolo Audia, consultant pour le secteur de l'éducation de base, PAM/OEDE
- M. Mohamadou Issaka Magha, consultant pour le développement rural, Niger
- M. Romain Sirois, fonctionnaire chargé de l'évaluation, OEDE (responsable de la mission au siège et participation partielle)



Abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ADRA	Adventist Development and Relief Agency (ONG oeuvrant dans le secteur de l'éducation)
BAD	Banque africaine de développement
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (ONG internationale)
CCA	Bilan commun de pays (Common Country Assessment)
CCA	Cellule de crise alimentaire
CRS	Catholic Relief Services (ONG internationale)
CSB	Mélange de maïs et soja (Corn Soya Blend)
CSI	Centre de santé intégré
CSRP	Cadre stratégique de réduction de la pauvreté
DSU	Dispositif de secours d'urgence
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organisation)
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
NER	Niger
NSN	Note de stratégie nationale
NU	Nations Unies
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OPVN	Office national des produits vivriers du Niger
ORION	ONG internationale oeuvrant dans le secteur de l'éducation (dite « Constellation Orion »)
PAC	Programme de prévention et d'atténuation des catastrophes
PAM	Programme alimentaire mondial
PCLCP	Programme-cadre de lutte contre la pauvreté
PCPEF	Programme-cadre de politique économique et financière
PDDE	Programme décennal de développement de l'éducation de base



PDPDR	Principes directeurs d'une politique de développement rural
PDR-ADM	Programme de développement rural de la vallée de l'Ader-Doutchi-Maggia (ex PIK)
PDRT	Projet de développement rural de Tahoua
PFRDV	Pays à faible revenu et déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut moyen par habitant
PIU	Plan d'intervention d'urgence
PIK	Projet intégré Keita (remplacé par le PDR-ADM)
PMA	Pays les moins avancés
PNAN	Plan national d'action pour la nutrition
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSN – FIDA	Programme spécial national du FIDA
PP	Programme de pays
SAP	Système d'alerte précoce
SAP/GC	Système d'alerte précoce et de gestion des catastrophes
S&E	Suivi-évaluation
SIM	Système d'information sur les marchés
SIM/bétail	Système d'information sur les marchés de bétail
SIM/OPVN	Système d'information sur les marchés céréaliers de l'OPVN
SNS	Stock national de sécurité
SNV	Organisation de développement des Pays-Bas (SNV Nederlandse ontwikkelingsorganisatie)
SOSA	Stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire
SSP	Schéma de stratégie de pays
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (United Nations Development Assistance Framework)
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance (United Nations Children's Fund)
VCF	Vivres contre formation
VCT	Vivres contre travail



Table des Matières

1. Résumé analytique	1
1.1 Portée et déroulement de l'évaluation	1
1.2 Principales conclusions et recommandations	1
2. Contexte national de l'aide alimentaire du PAM.....	4
2.1 Situation générale.....	3
2.2 Insécurité alimentaire et vulnérabilité	4
2.3 Politiques nationales de développement et sécurité alimentaire	6
2.4 Justification et rôle de l'aide alimentaire.....	8
3. Programme de pays et ses activités.....	9
3.1 Aperçu du programme de pays.....	7
3.2 Analyse de la conception et de la structure du PP	10
3.3 Appui au développement rural (activité 1).....	9
3.4 Appui à l'éducation de base (activité 2).....	12
3.5 Appui à la santé/nutrition (activité 3).....	17
4. Systèmes et procédures à l'appui du PP.....	18
5. Facteurs d'efficacité	20
6. Contribution des activités aux objectifs du PP	22
6.1 Développement rural	22
6.2 Education de base.....	22
6.3 Santé/nutrition	23
7. Engagements envers les femmes.....	20
8. Politique visant à favoriser le développement	20
8.1 La Politique et les activités du PP	20
8.2 Considérations générales.....	20
9. Recommandations.....	27
9.1 Analyse de la conception et de la structure du PP	27
9.2 Mise en oeuvre.....	27
9.3 Problématique hommes-femmes.....	27
9.4 Politique favoriser le développement.....	27



ANNEXES

1. Mandat de la mission
2. Distribution d'aide alimentaire du PAM (Programme et opérations d'urgence)
3. Liste de contrôle pour la réalisation des engagements envers les femmes
4. Compatibilité des activités avec la politique favoriser le développement
5. Liste des documents consultés
6. Liste des personnes rencontrées

Carte administrative du Niger



1. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1.1 Portée et déroulement de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation était d'étudier comment l'approche-programme par pays, adoptée par le PAM en 1995, constitue un outil efficace pour la planification et la mise en œuvre des activités de développement du PAM au Niger. L'évaluation a tenté d'apprécier si la stratégie de l'approche-programme permet d'obtenir de meilleurs résultats qu'une continuation de la mise en œuvre de projets isolés.

L'analyse et les recommandations ne constituent donc pas une évaluation détaillée des activités de base du programme de pays (PP), mais plutôt une appréciation de la capacité, dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre du PP, d'obtenir les bénéfices de l'approche-programme. Cependant, compte tenu de l'importance de la nouvelle orientation politique d'utilisation de l'aide alimentaire du PAM consignée dans la stratégie dénommée Favoriser le développement¹, les activités du programme ont été analysées en fonction de cette stratégie.

La mission chargée d'évaluer le programme de pays du PAM pour le Niger a séjourné dans le pays du 20 janvier au 8 février 2002. Dans tous les aspects de son travail, la mission a bénéficié d'un esprit très ouvert et constructif, tant de la part du bureau de pays à Niamey et du bureau régional à Dakar que des représentants du gouvernement ou d'autres institutions.

La mission a travaillé étroitement avec la représentation du PAM et les contreparties gouvernementales. Un aide mémoire a été présenté au gouvernement et aux partenaires non gouvernementaux avant de quitter le pays. La mission a rencontré le directeur de cabinet du Premier ministre, les ministres des finances et de l'économie, de l'éducation de base et du développement agricole, les secrétaires généraux de l'éducation et de la santé publique, le directeur de la cellule de crise alimentaire, les représentants du PNUD, de la Banque mondiale, de la FAO, de l'OMS, de l'UNICEF, du FNUAP, du CRS et de nombreuses autres ONG, les directeurs des projets/programmes PDR-ADM, PSN II –FIDA, et PDRT, de même que de nombreux bénéficiaires de l'aide alimentaire du PAM des régions de Tillabéry et de Tahoua. À la fin de son séjour, le chef de mission a pu s'entretenir avec ses collègues du bureau régional du PAM pour présenter et discuter les principales recommandations de la mission.

1.2 Principales conclusions et recommandations

La présence du PAM au Niger dans le domaine de l'éducation remonte à 1971, dans celui de la santé à 1976 et dans celui du développement rural à 1983. Cette longue histoire d'appui à des projets de développement dans trois secteurs d'intervention distincts a fortement influencé la structure de l'actuel PP. Le contenu du programme en cours est en fait le prolongement des projets antérieurs et, à ce titre, l'actuel PP doit être considéré comme une phase de transition entre l'approche par projets et une véritable approche-programme intégrée.

L'élaboration du PP a suivi le déroulement habituel de préparation avec un schéma de stratégie de pays (SSP) soumis au Conseil d'administration en octobre 1997. Celui-ci recommandait que le programme i) soit centré sur les régions les plus fragiles ; ii) qu'il mette l'accent sur la gestion des activités de base en collaboration avec les contreparties gouvernementales et avec d'autres partenaires techniques compétents, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé ; et que iii) la lutte contre la désertification soit élargie. Le PP, approuvé en octobre 1999, devait se terminer fin 2002. Mais il devrait se prolonger jusqu'en décembre 2003

¹ Favoriser le développement – Questions de politique générale; Session annuelle du Conseil d'administration du PAM (WFP/EB.A/99/A). Rome, 17-20 mai 1999.



pour l'harmoniser avec le cycle de programmation de l'ensemble des agences des Nations Unies. D'un point de vue conceptuel, le PP souffre des lacunes suivantes :

- Il a été formulé après le démarrage de certaines activités (l'éducation en novembre 1996, par exemple) et bien avant l'exécution d'autres activités (notamment, l'activité santé/nutrition qui a démarré par une phase – pilote en février/mars 2000 et dont le démarrage, à proprement dit, ne s'est produit qu'en juillet 2000). Chaque activité possède par conséquent un rythme de mise en oeuvre qui lui est propre.
- Si chaque activité a bénéficié d'appuis techniques suffisants, en tant qu'activité ou ancien projet, le PP, comme tel, n'a reçu qu'un appui très limité. Il ne comporte ni cadre logique ni indicateurs de suivi-évaluation. Ses objectifs s'apparentent à une juxtaposition des objectifs des trois activités de base.
- Il comporte peu d'éléments nouveaux par rapport au SSP et ne constitue pas un document de référence principal pour la mise en oeuvre du programme, comme cela devrait être le cas.

Il est recommandé que la formulation du prochain PP fasse l'objet d'un travail beaucoup plus en profondeur et que l'essentiel de la formulation des activités s'effectue simultanément, avant la préparation du prochain document de PP, dont celui-ci découlerait et serait une synthèse.

Par ailleurs, il conviendrait de faire chevaucher l'élaboration du PP avec une mission d'élaboration du cadre logique et de choix d'indicateurs. La mission pourrait comporter un atelier de formation pour les principaux intervenants de la mise en oeuvre du PP, de telle sorte que ceux-ci aient une compréhension commune de l'approche-programme.

Le ciblage géographique retenu est satisfaisant. Toutefois, lors de l'élaboration du prochain PP, la programmation des activités pourrait être améliorée et le choix des populations cibles davantage raffiné en tenant compte des résultats de l'exercice de l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV), actuellement en cours, et des données disponibles auprès du système d'alerte précoce (SAP) et d'études menées à la demande de l'ONG internationale CARE.

Le mandat de la cellule de coordination et celui des directions des sous-programmes, ne permettent pas de suivre les résultats du PP. Le profil de leurs membres doit par conséquent être redéfini, au vu de la nécessité de suivre les résultats atteints par le PP et du rôle logistique plus restreint que par le passé joué par la Cellule. Puisque la cellule du PP n'est pas opérationnelle, le bureau du PAM à Niamey entretient des relations avec les partenaires existants, souvent sans associer pleinement la cellule de coordination. Ce fonctionnement renforce la perception d'une approche par projets dans la mise en oeuvre et rend difficile la cohérence et l'intégration des activités du PP. Le mandat du comité de pilotage interministériel devra aussi être repensé et son rôle, élargi. Puisqu'il met en présence les secrétaires généraux des principaux ministères concernés par les interventions du PAM, il conviendrait de lui confier des attributions de haut niveau, comme l'appréciation des sommaires d'activités, l'approbation des rapports consolidés de suivi du programme et l'approbation de son calendrier de mise en oeuvre.

Le PP a été élaboré en conformité avec la note de stratégie nationale (NSN) élaborée par le gouvernement, de concert avec le système des Nations Unies pour la période 1997-2002, mais avant que les exercices du bilan commun du pays (CCA) et du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) ne soient amorcés. Une version finale du CCA est prévue pour février 2002 et l'élaboration de l'UNDAF devait s'ensuivre immédiatement pour être disponible autour de juin 2002. Le bureau de pays participe de manière active au processus et le futur PP devrait en tirer profit. Le prochain cycle de programmation sera harmonisé pour l'ensemble du système des Nations Unies. Il devrait démarrer en janvier 2003 et, à condition que l'actuel PP soit prolongé d'un an, comme il en est question, le prochain PP sera bien orchestré avec celui des autres agences.



Malgré le recentrage géographique du programme, l'étendue du territoire et la faible densité de la population induisent des contraintes dans le suivi et la coordination des activités. Le manque de personnel nuit à la bonne marche du PP et, en corollaire, la logistique prend le pas sur le suivi des résultats. Il apparaît crucial d'accroître le personnel de terrain en allouant les crédits nécessaires; il faudrait recruter au moins un assistant de programme pour chacun des bureaux auxiliaires de Tahoua et de Zinder, afin d'assurer un suivi régional correct du déroulement des interventions en comparaison des objectifs du programme de pays et des résultats recherchés.

En matière de développement rural, il est recommandé que les partenaires retenus pour le prochain PP acceptent de créer des actifs dans les zones géographiques qui correspondent aux priorités du PAM et que ces interventions soient suffisamment concentrées pour constituer une masse critique d'actifs qui permette aux populations vulnérables de minimiser, d'une façon durable, leur insécurité alimentaire. Dans un futur plus immédiat, mais dans le même ordre d'idées, il conviendrait que cette activité revienne à sa conception initiale, c'est-à-dire un ensemble cohérent d'interventions qui puissent être suivies et accompagnées par de la formation en gestion et non des interventions d'opportunité. Si les activités de deux des principaux partenaires du PAM en matière de développement rural ne reprennent incessamment, il faudra par conséquent établir un partenariat avec un nombre très limité de grands partenaires de rechange, et s'assurer que ceux-ci répondent aux critères de la politique visant à favoriser le développement.

Dans le domaine de l'éducation de base, la mise en place de mesures d'accompagnement et d'un système de suivi des résultats apparaît une priorité. La préparation et l'élaboration du prochain PP devra se pencher sur l'établissement de nouveaux liens avec des partenaires qui disposent de ressources propres, et le renforcement des liens existants avec la partie gouvernementale à l'échelle nationale et régionale, pour assurer un choix correct des communautés à appuyer, une gestion et une utilisation adéquates des ressources et une bonne coordination avec les autres intervenants du secteur. La création récente d'un cadre de concertation des différents intervenants dans le domaine de l'éducation devrait faciliter ce processus.

Le secteur santé/nutrition souffre encore plus, que les deux autres secteurs d'intervention, de l'absence ou de la déliquescence de ses partenaires d'exécution. Des partenaires forts d'un point de vue technique et financier s'imposent dans ce domaine. Avant toute recherche de partenaires, il faudra toutefois clarifier les objectifs de cette activité de base, sujette à une valse hésitation entre la nécessité d'attirer le plus de femmes dans les centres de santé et celle de concentrer ses ressources sur des groupes cibles plus retreints constitués de femmes et d'enfants vulnérables à la malnutrition.

Les limites de l'application de la politique visant à favoriser le développement ont surtout été trouvées sur le manque de mise en évidence des résultats obtenus concernant le suivi, l'évaluation et la mesure de l'impact qu'ont les actions sur les populations cibles de l'assistance de PAM. Des indicateurs de résultats clés, notamment au niveau des ménages, doivent être mis en place pour un pilotage du programme dicté par la politique. Le manque de partenaires de développement, techniquement compétents et dotés de ressources propres, explique, dans une large mesure, ces faiblesses, en particulier dans les domaines de l'éducation de base et de la santé/nutrition.

2. CONTEXTE NATIONAL DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

2.1 Situation générale

Pays continental et enclavé, le Niger est situé en Afrique sub-saharienne. L'un des plus vastes en Afrique de l'ouest avec une superficie de 1 267 000 Km², il est limité au nord par la Libye et l'Algérie, à l'est par le Tchad, au sud par le Nigeria et le Bénin, à l'ouest par le Burkina Faso et au nord-ouest par le Mali. Contrairement aux pays voisins, la zone soudanienne du Niger, avec une pluviométrie supérieure à 600 mm par an, est très limitée ce qui en limite le potentiel agricole.



Le Niger fait partie des pays les moins avancés (PMA), à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Classé comme l'un des pays les plus pauvres au monde avec 63% de la population vivant en deçà du seuil de la pauvreté et 34% en deçà de l'extrême pauvreté, le Niger est peuplé d'environ 10 millions d'habitants dont 87% vivent en milieu rural. La frange méridionale du pays, qui est la plus arrosée, accueille 75% de la population. L'agriculture, le secteur le plus important de l'économie nigérienne, représente 40% du PIB et emploie près de 80% de la main-d'œuvre. Elle est concentrée au sud du pays sur une étendue de 200 Km de large qui traverse le pays d'est en ouest. La superficie cultivable est de 15 millions d'hectares, soit 12% du territoire. Les cultures de base sont le mil (de l'ordre de 2 millions de tonnes par an) et le sorgho (300 000 tonnes par an). Le sud de la région de Maradi contribue à 30% de la production céréalière nationale. Le nord des régions de Zinder et de Dosso et les régions de Diffa, Agadez, Tahoua et Tillabéry sont déficitaires de façon chronique.

Les sécheresses récurrentes, la dégradation de l'environnement et une croissance démographique très élevée, estimée à 3,3% par an, ont contribué à la diminution du PIB en termes réels par rapport à son niveau du début des années 1980. Le PIB de 1998 ne représentait que 48% de celui enregistré en 1981. En 1998, le revenu par habitant atteignait à peine 150 \$ des États Unis².

Par ailleurs, au cours de la dernière décennie, le Niger a été le théâtre de graves turbulences politiques, dont deux rébellions armées, qui ont entraîné une instabilité politique et institutionnelle peu favorable à la mise en œuvre de mesures d'assainissement et de relance économique. Les années '90, marquées par la dégradation des activités de production, des finances publiques et de l'environnement, sont caractérisées par un accroissement de la pauvreté et des problèmes qui en découlent tant en milieu urbain que rural.

Les indicateurs sociaux reflètent cette dégradation. Le taux d'analphabétisme des adultes avoisine 80% et le taux de scolarisation se situe autour de 37% en 2000 selon le programme décennal de développement de l'éducation de base (PDDE), avec un fort écart entre les filles et les garçons: même s'il s'est amenuisé depuis dix ans, il était en 2001 de 21 pour cent pour les filles et 39% pour les garçons). Les taux de mortalité infantile et juvéno-infantile sont de 123‰ et de 274‰. La couverture vaccinale des enfants est de 18%³. Un tiers des nigériens vit dans l'insécurité alimentaire et un très grand nombre d'entre eux souffre de malnutrition. L'espérance de vie est de 48 ans. Tous ces indicateurs contribuent à conférer au Niger l'un des taux d'Indice de Développement humain les plus faibles au monde (0,293). En 1999, le PNUD le classait 173^{ème} sur 174 pays étudiés.

2.2 Insécurité alimentaire et vulnérabilité

Au Niger, l'insécurité alimentaire dépend : i) de situations conjoncturelles qui découlent de facteurs naturels non prévisibles (longues sécheresses, inondations, invasion de prédateurs, épidémies, crises sociales, par exemple) ; ou ii) de phénomènes endémiques liés à la disponibilité insuffisante des denrées alimentaires, l'inaccessibilité des aliments et nutriments, l'instabilité de l'offre ; ou encore iii) une utilisation non optimale des aliments.

La disponibilité des céréales, base de l'alimentation, est fortement tributaire de la pluviométrie. En année normale, et en l'absence de forte pression parasitaire, le Niger peut couvrir ses besoins céréaliers à hauteur de 90%. En année déficitaire, cette couverture chute à 60%. Durant la dernière décennie, une année sur deux a été déficitaire.

Les populations les plus vulnérables sont celles des zones où l'agriculture n'est pas possible ou est aléatoire, soit environ les deux tiers du pays. Il s'agit essentiellement des populations vivant dans les zones sahariennes, sahélo sahariennes et nord sahéliennes. En 1994, 27 arrondissements étaient reconnus

² Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des États Unis. En janvier 2002, un dollar des États Unis équivalait à 745,17 FCFA.

³ République du Niger. EDSN II – 1998.



vulnérables contre 7, seulement, qui échappaient à cette fatalité⁴. Au sein d'un arrondissement, d'un canton ou d'un village, il n'y a toutefois pas d'homogénéité face à la vulnérabilité. Parmi la population productrice de céréales, le niveau de précarité est fortement lié à la capacité de production et au revenu monétaire, tandis que pour les pêcheurs, éleveurs et citadins c'est le revenu monétaire et la disponibilité sur le lieu de résidence qui détermine la sécurité ou la précarité alimentaire.

Les difficultés de production et d'accès aux produits vivriers et leur utilisation non optimale sont à l'origine de la sous-alimentation observée chez les Nigériens. Seuls 76% des ménages arrivent à couvrir leurs besoins énergétiques, 71,4% pour les protéines et 3,8% pour les vitamines⁵. La situation est particulièrement aiguë pour les femmes et les enfants. Les enquêtes nationales de démographie et de santé réalisées en 1992 ont révélé que : i) 32,3% des enfants de moins de 5 ans sont des malnutris chroniques et 15,8%, des malnutris aigus ; ii) 15% des nouveaux-nés ont un poids anormal à la naissance (<2,5 kg) ; iii) 2,6% des enfants de 24 à 59 mois souffrent de cécité nocturne (avitaminose A). De surcroît, il existe : iv) une prévalence de goitre chez 35,8% des jeunes de 10 à 15 ans dont 5,7% de goitre visible ; v) une prévalence élevée d'anémie ferriprive notamment chez la femme enceinte ; vi) une déficience énergétique chronique chez 26,8% des adultes ; et vi) une surcharge pondérale chez 3,6% des adultes.

La moitié de la population appartient à l'un des groupes vulnérables, constitués de : i) ménages de petits agriculteurs dont la production couvre difficilement les besoins et dont les superficies, les rendements et la production céréalière sont faibles ; ii) les petits éleveurs ne disposant pas de plus de trois unités de bétail tropical et dont le revenu monétaire ne permet pas d'acheter des aliments ; iii) les bergers ayant perdu leur troupeau à la suite de catastrophes ; iv) les agro pasteurs ayant peu de bétail et disposant de terres marginales ; v) les femmes, chef de famille, dont les activités nombreuses ne permettent pas de valoriser les terres dont elles disposent ou qui sont peu sécurisées d'un point de vue foncier ; vi) les familles rurales nombreuses ayant trop d'enfants en bas âge et les familles pauvres disposant de revenus faibles et aléatoires ; et vi) les individus physiologiquement fragiles, notamment les femmes enceintes ou allaitantes et les enfants de moins de cinq ans, souvent atteints de malnutrition protéique ou de carences en micronutriments.

2.3 Politiques nationales de développement et sécurité alimentaire

En matière de politique de développement rural et de sécurité alimentaire, le document de référence reste le document intitulé « Principes directeurs d'une politique de développement rural »⁶ (PDPDR) élaboré par le gouvernement en 1992. Ce texte définit quatre axes stratégiques d'intervention : i) la gestion des ressources naturelles ; ii) la sécurité alimentaire ; iii) le renforcement des capacités des organisations paysannes ; et iv) l'intensification de la production.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs documents de politiques et de stratégies de développement rural ont été élaborés. Outre les principes d'orientation d'un code rural⁷ en 1993, divers documents voient le jour : le Code de l'eau⁸ (1993), le programme complet de sécurité alimentaire (1994), le programme de relance économique (1996) et le programme cadre de lutte contre la pauvreté (1997), les documents cadre de politique économique (1996-1999). Par la suite, divers textes d'orientation viennent préciser la vision et les stratégies du gouvernement. Il s'agit du plan national de l'environnement pour un développement durable (1998), le programme de relance économique (1997)⁹, le plan d'action national

⁴ FAO/gouvernement du Niger. Programme complet de sécurité alimentaire, 1994.

⁵ Ministère de la santé : Plan national d'action pour la nutrition (PNAN), 1996.

⁶ Ordonnance N° 92-030 du 8 juillet 1992.

⁷ Ordonnance N° 93-015 portant principes d'orientation du Code rural.

⁸ Ordonnance N° 93-014 du 2 mars 1993 (modifiée par la loi 98-041 du 7 décembre 1998) portant régime de l'eau.

⁹ Loi N° 97-204 du 8 juillet 1997.



de lutte contre la désertification et de gestion des ressources naturelles (2000), la stratégie de croissance agricole durable (1999), la stratégie nationale et le plan d'action en matière de diversité biologique (1998), la stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire (2000) et le document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (2000).

Selon les principes directeurs de la politique de développement rural, le but ultime de la politique nationale de la sécurité alimentaire est d'assurer à tous, en tout temps et tous lieux, l'accès matériel et économique aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active. Pour y parvenir, il est prévu: i) d'accroître la disponibilité en produits alimentaires grâce à l'augmentation et à la diversification des productions nationales, la bonne gestion des importations commerciales et une aide alimentaire (financière ou en nature); ii) de stabiliser l'offre, grâce au maintien d'un stock de sécurité au plan national et local; iii) de favoriser l'accès aux approvisionnements de base par le truchement de la création d'opportunités d'emplois et d'activités génératrices de revenus; et de iv) mettre en place une politique de consommation permettant l'amélioration du régime alimentaire et de la structure nutritionnelle de la ration, la promotion des produits nationaux, la protection des groupes vulnérables à une malnutrition aiguë.

La stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire¹⁰ (SOSA), élaborée sous l'égide de l'Union européenne part du constat: i) d'une absence de cohérence entre la politique de prévention et d'atténuation des crises alimentaires et les politiques sectorielles de développement à moyen et long terme; et ii) de la prise en compte insuffisante de la vulnérabilité des ménages dans certaines actions de développement, notamment celles nécessitant la participation physique ou financière des populations. Les deux objectifs principaux de la SOSA sont i) d'améliorer de manière durable la sécurité alimentaire; et ii) de prévenir et d'atténuer les crises alimentaires, grâce à: l'amélioration de l'alimentation des populations sous-alimentées et mal nourries, la conservation du capital productif, la mobilisation des ressources en eau, l'intensification et la diversification des productions animales et végétales, l'amélioration de la compétitivité des filières, l'information sur les risques de crise alimentaire, le renforcement du cadre de concertation entre gouvernement et bailleurs de fonds; la recherche d'une cohérence dans les interventions de prévention et d'atténuation des crises et, finalement, l'identification et la mise en œuvre d'actions en faveur des populations soumises à un risque de crise alimentaire.

Les actions dans le domaine de la sécurité alimentaire reposent sur des dispositifs de prévention des crises alimentaires, en particulier: le système d'alerte précoce et de gestion des catastrophes (SAP/GC), outil d'aide à la prise de décision; le système d'information sur les marchés céréaliers (SIM/OPVN); le système d'information sur les marchés de bétail (SIM/bétail); le stock national de sécurité (SNS); l'office national des produits vivriers du Niger (OPVN); le programme de prévention et d'atténuation des catastrophes (PAC); le plan d'intervention d'urgence (PIU); le dispositif de secours d'urgence (DSU); la cellule de crise alimentaire (CCA). La sécurité alimentaire repose donc sur une politique nationale qui intègre les acteurs de toutes les filières, la constitution d'un stock de sécurité alimentaire; la création d'une structure d'aide à la décision; une utilisation prioritaire des structures et projets existants, un recours minimum à l'aide alimentaire et une injection de revenus et de crédit dans le milieu rural.

Le programme-cadre de lutte contre la pauvreté (PCLCP)¹¹, élaboré sous l'égide du PNUD, constitue un autre document clé pour les interventions du PAM. Il vise notamment: i) l'accroissement des opportunités de création d'emplois et des mesures de promotion des activités génératrices de revenus en milieu rural et urbain, en particulier par la promotion d'un état stable de sécurité alimentaire et l'amélioration du cadre de vie; ii) la baisse du taux de croissance démographique; iii) l'amélioration de l'accès aux soins de santé de base; iv)

¹⁰ Comité national de système d'alerte précoce et de gestion des crises: Stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire pour le Niger. Décret 2000-281/PRN/PM du 04 août 2000.

¹¹ République du Niger: Programme cadre national de lutte contre la pauvreté. Juillet 1998.



l'élévation du niveau de scolarisation en milieu rural, notamment celui des filles. Le PCLCP a servi de base pour l'élaboration d'un cadre stratégique de réduction de la pauvreté (CSRP) pouvant faire l'objet d'une « Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance » auprès du FMI et de la Banque mondiale.

2.4 Justification et rôle de l'aide alimentaire

Comme en fait état le projet de bilan commun de pays en voie d'être achevé¹², le bilan céréalier est structurellement déficitaire et la sécurité alimentaire et nutritionnelle est devenue une préoccupation nationale au Niger.

Les programmes et projets utilisant de l'aide alimentaire, y compris le PP du PAM, concourent à l'objectif global de soutien du développement à la base et de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Ils s'articulent autour de trois principaux piliers:

- La promotion d'activités de développement rural, notamment de récupération et de réhabilitation de terres dégradées, la création de banques céréalières et la réalisation d'infrastructures, surtout hydrauliques, en vue d'améliorer la sécurité alimentaire.
- L'assistance au secteur éducatif de base.
- L'appui alimentaire aux groupes vulnérables affectés par des carences alimentaires, en particulier les femmes enceintes ou allaitantes et les enfants de 6 mois à 5 ans souffrant de malnutrition.

3. PROGRAMME DE PAYS ET SES ACTIVITÉS

3.1 Aperçu du programme de pays

Le programme de pays a été approuvé par le Conseil d'administration du PAM durant sa session d'octobre 1998 pour un coût total estimé à 28,9 millions de dollars pour environ 48 000 tonnes de vivres. Initialement la durée du PP avait été fixée à quatre ans pour l'harmoniser avec les cycles du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP. Le programme en cours devrait toutefois être prolongé jusqu'en décembre 2003 pour le faire concorder avec le nouveau cycle de programmation de l'ensemble des agences des Nations Unies au Niger.

La mise en œuvre du PP s'articule autour de trois axes d'intervention ou activités de base : i) le développement rural (50% des quantités de vivres) ; ii) l'éducation (33%) ; et la santé/nutrition (17%). Les objectifs s'y rapportant sont les suivants :

- Encourager la production agricole tout en protégeant le patrimoine écologique (activité 1).
- Favoriser globalement la scolarisation en milieu nomade et transhumant et plus spécialement celle des filles (activité 2).
- Accroître le taux de couverture sanitaire pour les mères et enfants vulnérables à la malnutrition (activité 3).

Plutôt que d'être propres au PP, ces trois objectifs sont en quelque sorte une juxtaposition des objectifs de chacune des trois activités de base. Celles-ci d'ailleurs existaient sous forme de projets indépendants avant la mise en œuvre du PP.

Pour atteindre ces objectifs, les principales interventions retenues portent sur : i) l'accroissement des surfaces agro-pastorales (notamment récupération de terres, régulation du régime des eaux et augmentation des superficies cultivables, réduction de l'érosion hydrique et éolienne) et la création de banques céréalières

¹² Projet de Bilan commun de pays. Edition de 2001.



(activité 1) ; ii) l'appui aux cantines scolaires en milieu nomade et transhumant et l'octroi de rations sèches pour inciter certaines familles à scolariser leurs filles (activité 2) ; et iii) la distribution de rations sèches à des femmes enceintes et allaitantes et l'octroi d'un aliment de sevrage à certains enfants de moins de cinq ans (activité 3).

Il est précisé dans le document du PP que les activités du programme seront centrées sur les régions¹³ les plus fragiles sur le plan de la sécurité alimentaire et particulièrement sur les groupes les plus vulnérables. La localisation des activités planifiées variait selon les secteurs d'intervention. Dans le cas du développement rural, il était prévu que certains arrondissements des régions de Tahoua, Zinder et Tillabéry soient touchés. Pour ce qui est de l'éducation, ce sont également des arrondissements des régions de Tahoua, Zinder, Tillabéry qui étaient prévus, mais aussi des arrondissements des régions d'Agadez, Diffa et Maradi. Quant aux interventions de santé/nutrition, elles devaient prendre place dans une douzaine d'arrondissements des régions de Tahoua, Zinder, Tillabéry et Diffa.

3.2 Analyse de la conception et de la structure du PP

Orientation stratégique

Le PP du Niger a été élaboré en conformité avec la note de stratégie nationale (NSN) de 1997-2002 et le programme-cadre de politique économique et financière (PCPEF) de 1996-1998 qui servait à l'époque de document de référence pour la stratégie de sécurité alimentaire. Il adopte une approche intégrée en se concentrant sur la lutte contre la pauvreté. Les objectifs visés par le PP sont en conformité avec la stratégie énoncée du gouvernement qui consiste globalement à : (i) préserver l'environnement, améliorer la gestion des ressources naturelles et accroître la sécurité alimentaire ; et ii) valoriser les ressources humaines notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

L'organisation des activités du programme autour des deux axes d'intervention – développement rural et développement des ressources humaines – apparaît pertinente et opérationnelle ; elle devrait se poursuivre dans le nouveau PP.

L'élaboration du PP a suivi le déroulement habituel de préparation avec le SSP soumis au Conseil d'administration en octobre 1997. Celui-ci recommandait que le programme soit : i) centré sur les régions les plus fragiles ; ii) qu'il mette l'accent sur la gestion des activités de base en collaboration avec les contreparties gouvernementales et avec d'autres partenaires techniques compétents, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé ; et que iii) la lutte contre la désertification soit élargie. Le PP, approuvé en octobre 1999, devait se terminer fin 2002. Mais il devrait se prolonger jusqu'en décembre 2003 pour l'harmoniser avec le cycle de programmation de l'ensemble des agences des Nations Unies dont le contenu sera précisé dans le premier plan-cadre des Nations Unies pour le développement (UNDAF) qui était sur le point d'être achevé au moment de l'évaluation à mi-parcours.

Les appuis techniques et méthodologiques reçus par le bureau du PAM à Niamey ont été nombreux, qu'il s'agisse d'appuis du siège à Rome, des bureaux régionaux (d'abord Ouagadougou, puis, récemment, Dakar) ou de consultations extérieures au PAM, notamment de l'OMS, l'UNESCO et la FAO. Ils ont toutefois davantage porté sur la logistique, la problématique hommes-femmes et les activités de base, en tant qu'interventions sectorielles, que sur l'outil programme en tant que tel.

¹³ Nomenclature officielle du découpage administratif au Niger : régions, arrondissements, postes administratifs et cantons, en ordre décroissant.



Cohérence

Le PAM a commencé ses interventions au Niger en 1971 dans le domaine de l'éducation. Des interventions se sont ajoutées dans le secteur de la santé (1976), puis du développement rural (1983). Cette approche par projets a fortement influencé la structure de l'actuel PP. Comme il est souligné dans le schéma de stratégie de pays, « Le programme de développement du PAM s'appuie encore aujourd'hui sur ces axes [i.e. éducation, santé et développement rural] par le biais de trois projets opérationnels, un dans chacun de ces secteurs »¹⁴. Cette longue histoire d'appui à des projets de développement dans trois secteurs d'intervention explique en grande partie pourquoi le contenu du programme en cours est en fait le prolongement des projets antérieurs. D'ailleurs, au moment de la formulation du PP plusieurs des directives pour la conception d'un programme n'existaient pas encore, en particulier le manuel de conception de programmes (2000). A ce titre, l'actuel PP doit être considéré comme une phase de transition entre l'approche par projets et une véritable approche-programme.

Puisque ni la cellule de coordination du PP ni le comité de pilotage interministériel ne sont véritablement opérationnels, le bureau du PAM à Niamey entretient des relations relativement cloisonnées avec les partenaires existants. Ce fonctionnement renforce la perception d'une approche projets dans la mise en œuvre et rend difficile la cohérence et l'intégration des activités du PP.

Souplesse

Comme cela se faisait avant l'approche-programme, un emprunt relativement important de ressources a été effectué dans le contexte d'une situation d'urgence (ressources sous-utilisées de l'activité de base du développement rural au profit d'activités nécessitant des VCT ou de création de banques céréalières destinées à pallier aux mauvaises récoltes de l'an 2000). Les ressources du PP ont donc provisoirement servi de stock de sécurité en attendant les vivres prévus pour l'urgence et, à ce titre, elles se sont démontrées extrêmement utiles. Aucun transfert d'une activité à une autre ne s'est avéré nécessaire.

3.3 Appui au développement rural (activité 1)

Antécédents

Avant l'élaboration et la mise en œuvre du PP, l'appui au développement rural se faisait essentiellement grâce à deux projets : i) le projet « Niger 2734 - développement rural à buts multiples », exécuté dans les sept régions du pays et la communauté urbaine de Niamey ; puisque ses résultats ont été jugés peu satisfaisants par l'évaluation intérimaire de 1994, les interventions de cet ancien projet n'ont pas été reprises dans l'actuel PP ; et ii) le projet « Niger 3579 – Développement rural intégré dans les arrondissements de Keita, Bouza et Tchintabaraden (PIK) » dont les résultats sont apparus beaucoup plus positifs. Dans le cas du PIK, l'aide alimentaire a servi de mesure incitative pour la participation des populations à des travaux de lutte contre la dégradation des terres. Elle a permis : i) de lutter durablement contre la désertification et ii) d'accroître significativement la production dans la zone d'intervention du PIK. C'est donc plutôt ce second projet qui a influencé la conception de la première activité de base de l'actuel PP.

Objectifs

Les objectifs à long terme visés par cette activité de base sont l'amélioration de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté rurale. Les objectifs stratégiques portent sur i) la création de stocks de réserve de céréales ; et ii) l'augmentation de la production dans les zones chroniquement déficitaires tout en

¹⁴ Schéma de stratégie de pays. WFP/EB.3/97/6/Add.1. 1997.



faisant pleinement participer les femmes dans les activités de projets et dans le bénéfice de résultats obtenus.

L'activité se propose donc de contribuer à :

- La réduction des déficits céréaliers par la création de stocks de réserve en céréales.
- L'augmentation des surfaces vivrières.
- La restauration de la fertilité des sols.

Pour y parvenir, l'activité entend soutenir les interventions de projets de développement rural dans les domaines suivants : i) la création de capacités de stockage et de gestion durable des vivres ; ii) l'amélioration de la fertilité et l'augmentation de la productivité des champs ; iii) la conservation des ressources en eau de surface et souterraine ; iv) la récupération des superficies agricoles dégradées et non exploitables ; v) la protection et la reconstitution de l'environnement végétatif ligneux et herbacé ; vi) le renforcement de la capacité d'autogestion des terroirs des communautés villageoises ; et vii) l'implication des femmes jusqu'à 70% de la main-d'œuvre.

Pour atteindre ces objectifs, le PAM et le gouvernement du Niger ont identifié trois partenaires qui disposaient de fonds propres et qui, par ailleurs, se proposaient d'entreprendre des interventions compatibles avec les visées du PAM dans des régions géographiques prioritaires dans le cadre du PP. Il s'agit du : i) programme de développement rural de la vallée de l'Ader-Doutchi-Maggia (PDR-ADM, ex PIK) pour le département de Tahoua ; ii) programme spécial national du FIDA - Phase II pour les départements de Tillabéry, Tahoua, Agadez et Dosso ; et du iii) programme-cadre de lutte contre la pauvreté du PNUD dans le département de Zinder.

Conception de l'activité dans le contexte de l'approche-programme

Même si les principes directeurs d'une politique de développement rural adoptés en 1992 par le gouvernement n'ont pas expressément été cités, les orientations stratégiques de l'activité s'y conforment en visant : i) l'augmentation de la sécurité alimentaire ; ii) l'amélioration de la gestion des ressources naturelles ; iii) le renforcement des capacités paysannes ; et iv) l'intensification de la production.

Bien que partie intégrante du programme, l'activité d'appui au développement rural apparaît le prolongement de certaines des interventions précédentes de développement rural, plutôt que l'un des éléments d'un ensemble dont les parties s'articuleraient de façon cohérente pour constituer un véritable programme. Parmi les multiples causes de cette situation, mentionnons une compréhension et une acceptation insuffisantes du concept de programme au moment de l'élaboration du PP. À souligner également, le manque de synchronisation dans la formulation des différentes activités : certaines activités, comme l'éducation, ont été formulées en novembre 1996, soit bien avant l'approbation du PP ; d'autres, au contraire, notamment, l'activité santé/nutrition, ont démarré par une phase-pilote en février/mars 2000 et leur démarrage proprement dit ne s'est produit qu'en juillet 2000. La première activité pour sa part a été formulée en juin 1999, c'est-à-dire environ huit mois après l'élaboration du document de programme. Chaque activité possède par conséquent des objectifs peu unifiés et un rythme de mise en oeuvre qui lui est propre.

La préparation du prochain PP et sa mise en oeuvre seraient facilitées si celui-ci était précédé ou accompagné par des ateliers de travail, auxquels participeraient le PAM et ses principaux partenaires et qui porteraient sur les nouvelles orientations du PAM, l'élaboration d'un cadre logique et le choix d'indicateurs de suivi.

Cadre institutionnel et stratégie d'intervention

Les interventions de l'activité du développement rural sont, en théorie, coordonnées par la personne responsable des activités du PAM au ministère du développement agricole. Cette activité possède également des correspondants dans chaque région. En pratique, les liens du PAM avec sa contrepartie gouvernementale



sont extrêmement ténus dans le cadre de cette activité. Cela tient à plusieurs facteurs. En premier lieu, le mandat des membres de la cellule de coordination du programme de pays du PAM n'a pas été revu récemment et les textes qui le définissent remontent à 1989, alors que le rôle de la cellule portait à l'époque surtout sur la gestion des ressources en vivres, ce qui n'est plus le cas. Le mandat du représentant du ministère de l'agriculture et le profil de celui-ci peut donc être qualifiés d'obsolètes et de peu fonctionnels, tout comme c'est le cas pour les autres secteurs d'intervention. En deuxième lieu, et ceci est plus spécifique à cette activité, le PP désigne, comme principaux partenaires en matière de développement rural, trois grands projets/programmes de développement : le PDR-ADM, le PSN-FIDA et le PLCCP. Le PAM considère donc que ses principaux interlocuteurs sont logés dans ces projets/programmes et non au Ministère. Il est donc presque inévitable que, au jour le jour, le ministère de l'agriculture soit court-circuité. Rien n'empêcherait le correspondant du PAM au développement agricole de jouer un rôle plus actif en matière de coordination, mais encore faudrait-il que son mandat soit clarifié vis-à-vis du PAM, face au chef de file de la cellule de coordination, qui relève du ministère des finances et de l'économie, et vis-à-vis des projets/programmes partenaires. Encore faudrait-il aussi qu'il en ait les moyens financiers, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Le choix de trois grands partenaires en matière de développement rural apparaît justifié, au vu des difficultés rencontrées par l'ancien projet de développement à buts multiples, principalement exécuté avec les services de l'État. Des retards dans la mise en place des activités et des interruptions de financement de deux de ces trois partenaires ont toutefois failli compromettre le bon déroulement du PP. Si la nécessité pour le PAM de s'associer avec de grands partenaires de développement ne peut être remise en cause, peut-être conviendrait-il tout de même de se poser la question de savoir si tous les grands partenaires, quels qu'ils soient, sont susceptibles de fournir des garanties suffisantes pour que le PAM y trouve son compte.

Pertinence du ciblage

À l'instar des autres activités de base du programme, l'activité du développement rural est, dans l'ensemble, focalisée sur les régions les plus vulnérables du point de vue de la sécurité alimentaire. Les zones dans lesquelles les ressources du PAM sont utilisées font partie des régions les plus vulnérables du pays. Pour la plupart, elles se situent en zone sahélienne où la pluviométrie est faible et irrégulière, l'environnement physique, particulièrement dégradé, et les déficits céréaliers, récurrents. Globalement, les populations qui ont bénéficié de cette aide sont parmi les plus vulnérables du pays. À l'intérieur d'une zone géographique donnée, cependant, il ne peut être affirmé que l'aide alimentaire est en priorité dirigée vers les terroirs les plus vulnérables pour la simple raison qu'il n'existe pas de carte de vulnérabilité suffisamment précise et, surtout, parce que le PAM n'est pas associé au choix des terroirs et des villages cibles par ses partenaires. Dans cet ordre d'idées, soulignons que, contrairement aux dispositions du PP et du Plan d'opération de l'activité, le PAM a dû consentir à ce que ses partenaires interviennent dans des zones d'interventions qui ne faisaient pas partie de ses zones prioritaires au sens strict. C'est ainsi que les arrondissements de Diffa et de Loga, non prévus initialement, ont été inclus par le PSN-FIDA et l'arrondissement de Téra, par le PCLCP. Pour les partenaires, c'est une question d'efficacité dans l'atteinte des objectifs et d'équité entre les zones. Pour le PAM, en revanche, il existe un risque de dispersion.

Le PAM devrait mieux faire valoir ses propres objectifs et exiger : i) une participation à la planification des actions nécessitant ses ressources ; ii) que ses partenaires acceptent de créer une masse critique d'actifs dans une zone géographique déterminée afin de permettre aux populations vulnérables de minimiser durablement leur insécurité alimentaire ; et iii) le respect des conventions établies.

Souplesse dans l'exécution

En cours d'exécution, l'urgence de certaines situations a obligé le bureau du PAM au Niger à faire preuve d'initiative et de souplesse pour redéployer rapidement des ressources normalement destinées aux actions de développement déjà programmées dans le cadre de l'activité du développement rural. C'est ainsi que le bureau du PAM à Niamey a dû rechercher de nouveaux partenaires pour une utilisation des vivres programmés pour le PDR-ADM et le PSN II – FIDA en 2001 et 2002. Puisque cet appui ponctuel était



consécutif à une très mauvaise récolte, l'appui inopiné du PAM a été reçu de façon positive par ses partenaires circonstanciels.

3.4 Appui à l'éducation de base (activité 2)

Antécédents

L'assistance du PAM au secteur de l'éducation au Niger date de 1971, avec le projet NER 621 qui concernait à l'origine les écoles secondaires. Cet appui a par la suite été étendu aux écoles primaires. En 1975, le projet NER 2445 assistait donc les écoles primaires et secondaires. Il est actuellement à son quatrième élargissement et à sa troisième révision budgétaire. La quatrième phase, qui ne concernait que les écoles primaires du milieu nomade et transhumant, a démarré ses activités en novembre 1996 pour prendre fin en 2000. Malgré son intégration formelle dans l'actuel programme de pays, cette activité a continué à fonctionner comme un *projet*. Une phase transitoire a été programmée pour les années 2000/2001 et 2001/2002. Celle-ci ne concerne plus spécifiquement les écoles en milieu nomade et transhumant, mais elle s'adresse aux écoles primaires du milieu rural dans les régions et arrondissements prioritaires du PAM. Tout comme les autres activités du PP, l'appui à l'éducation de base devrait être reconduite jusqu'à la fin de 2003, pour l'harmoniser avec le cycle de programmation de l'UNDAF.

De 1975 à 2001 le PAM a assisté le secteur de l'éducation au Niger avec l'équivalent de près de 35,5 millions de dollars. La quatrième phase avait prévu que 19 500 tonnes de vivres seraient nécessaires sur une période de cinq ans, y compris une prolongation d'un an en 2000-2001. Grèves et turbulences politiques ont freiné le bon déroulement de l'activité. Celle-ci se poursuit donc dans le cadre d'une phase transitoire qui utilise les reliquats de vivres de la phase précédente, en attendant l'approbation définitive de son budget.

C'est le ministère de l'éducation de base qui a été désigné comme responsable de l'exécution de l'ensemble de l'activité avec une direction d'activité assez dynamique. En février 2001, l'activité d'appui à l'éducation de base a fait l'objet d'une revue technique et d'appréciation conjointe PAM/UNESCO/OMS/FAO.

Cadre institutionnel actuel

La situation politico institutionnelle est en pleine mutation au Niger. Même si, au moment de sa formulation, l'activité d'appui à l'éducation de base ne bénéficiait pas d'un contexte aussi propice, il faudra dorénavant tenir compte des changements récents de ce contexte. Les éléments de l'environnement politique et financier du Niger susceptibles d'avoir un impact sur le développement de l'éducation sont : i) le programme décennal de développement de l'éducation; ii) la décentralisation de l'administration vers les communes ; iii) le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et l'allègement de la dette au titre de l'initiative de remise de la dette aux pays pauvres très endettés ; iv) le lancement du programme spécial du président de la République (2000-2001) concernant la construction de 1000 classes d'écoles primaires, 1000 cases de santé et 100 mini barrages et v) la préparation d'un programme global de sécurité alimentaire.

Objectifs

L'objectif à long terme de l'activité, est de contribuer au développement des ressources humaines du Niger, en assurant l'accès à l'éducation de base à un maximum d'enfants des zones rurales.

Quant aux objectifs spécifiques, ils visent à :

- Augmenter l'inscription et la fréquentation des enfants issus du milieu nomade et transhumant (à partir de cette année, ceux des zones rurales défavorisées).
- Contribuer à accroître la scolarisation des filles.



- Améliorer les capacités d'apprentissage des élèves en réduisant les répercussions de la faim de courte durée.

La phase en cours prévoit des objectifs chiffrés, qui rejoignent ceux du gouvernement: i) accroissement de la scolarisation des enfants de 7% par an ; ii) accroissement de la scolarisation des filles de 4% par an ; iii) maintien de 50% des élèves jusqu'à la fin du cycle primaire.

Groupes cibles et stratégie d'intervention

À l'origine (quatrième phase du NER 2445), les groupes cible de cette activité se limitaient aux enfants issus du milieu nomade et transhumant. Le prolongement actuel de l'activité a cessé de se focaliser exclusivement sur les enfants issus de ce milieu. Ce sont les enfants d'un milieu rural défavorisé qui sont plus globalement touchés dorénavant. Pour ce qui est des écoles en milieu transhumant, il était prévu dans la phase quatre un désengagement progressif de l'aide du PAM, avec réduction graduelle du nombre d'élèves et des écoles bénéficiaires ; la relève doit être assurée par les instances gouvernementales et les collectivités locales.

La zone d'intervention de cette activité de base est constituée des régions d'Agadez, Diffa, Maradi, Tahoua, Tillabéry et Zinder. Environ 250 écoles sont touchées. Les bénéficiaires de l'appui du PAM représentent 26 000 élèves qui reçoivent trois repas par jour, 280 jours par an. De surcroît, 3 500 familles reçoivent des rations sèches, afin de favoriser la scolarisation des filles, à raison de 50 kg de céréales par fille scolarisée.

Dans le contexte de l'éducation de base, l'aide alimentaire a pour rôle :

- D'encourager la scolarisation des enfants du cycle primaire.
- De constituer un apport nutritionnel pour lutter contre la faim de courte durée.
- De représenter un transfert de revenu non négligeable pour les familles bénéficiant des rations sèches en vue d'encourager la scolarisation des filles.

Conception de l'activité dans le contexte de l'approche programme

Les objectifs de l'activité d'appui à l'éducation de base sont en harmonie avec la politique gouvernementale en matière d'éducation de base. La suite à lui donner devra tenir compte du tout nouveau programme décennal de développement de l'éducation de base (PDDE) pour la période 2002-2012. Ce programme offre un cadre de référence et d'orientation cohérent devant guider toutes les interventions pour le développement du secteur éducatif primaire (de base I).

Formulée en 1996, soit trois ans avant l'élaboration de l'actuel PP, cette activité n'est en fait rien d'autre que le prolongement de l'ancien projet d'appui à l'éducation de base qui lui a donné naissance. Sa prolongation jusqu'à la fin de 2003 devrait permettre de mieux l'articuler avec les autres activités dans le cadre du nouveau programme de pays qui devrait être formulé de manière plus rigoureuse.

Stratégie d'exécution

L'exécution de l'activité, tant sur le plan technique que de la gestion, a été confiée à la direction nationale des cantines scolaires du ministère de l'éducation de base. Il était prévu que cette direction soit également responsable de la supervision et du suivi de l'activité, grâce à des visites trimestrielles aux écoles appuyées par le PAM. Le PP stipulait que la coordination de cette activité avec les deux autres activités de base du programme soit assurée par une Cellule nationale de coordination, qui comprendrait les correspondants du PAM dans chacun des ministères techniques concernés, et qui serait placée sous la tutelle de l'actuel ministère des finances et de l'économie. Comme il en sera question plus loin, cette cellule n'a jamais fonctionné de façon satisfaisante. La coordination de cette activité avec les deux autres est donc restée lettre morte.



Il était également prévu qu'une étroite collaboration soit instaurée entre la direction des cantines scolaires et les responsables des structures administratives décentralisées au niveau des régions, voire même des arrondissements. Par ailleurs, le PAM était censé développer des relations de partenariat avec d'autres bailleurs de fonds et agences techniques ou ONG : UNICEF, BAD, OMS, UE, Banque mondiale, SNV, CARE, ORION, Aide et Action. Malgré les intentions, il existe peu de coordination entre la direction nationale des cantines scolaires et les structures périphériques du ministère de l'éducation de base sur le terrain. Le choix des écoles, par exemple, s'effectue sans véritable concertation avec le dispositif de terrain du Ministère. Quant aux interventions conjointes, la collaboration se limite pour le moment à quelques ONG dont celle de la constellation ORION dans la région d'Agadez, Niger amitié à Zinder et ADRA. Même s'il est prévu une opération de déparasitage des élèves avec le concours de l'OMS et de la Banque mondiale, les relations de partenariat sont, dans l'ensemble, très timides.

Puisque tout récemment il s'est formé de façon informelle un « groupe de coordination des partenaires techniques et financiers de l'éducation de base », dont l'agence canadienne de développement international (ACDI) est chef de file, il serait approprié que le PAM y prenne part activement et tente de s'y trouver de nouveaux partenaires pour le prochain PP.

3.5 Appui aux mères et enfants vulnérables à la malnutrition (activité 3)

Antécédents

Les interventions d'assistance du PAM aux groupes vulnérables remontent à 1976. Le projet initial a été reconduit à trois reprises. Le projet qui a précédé l'activité qui figure actuellement au PP s'est déroulé de la mi-1991 à décembre 1998. Il s'inscrivait dans le plan de développement sanitaire du Niger et il venait appuyer les efforts du gouvernement pour améliorer la couverture sanitaire des populations rurales et le développement des activités préventives en matière de santé, tout en améliorant les soins de réhabilitation nutritionnelle.

Bases analytiques du Programme de Pays

En 1999, plus de 60% de la population n'avait pas accès aux soins médicaux et la couverture sanitaire, dans un rayon de 5 Km, n'atteignait que 18% de la population en milieu rural. Les consultations prénatales touchaient 40% des femmes enceintes et le taux de consultation postnatale n'atteignait pas 25%. La couverture vaccinale complète était de 18% pour les enfants de 12 à 23 mois. Un enfant sur quatre mourait avant l'âge de cinq ans et sept femmes sur 1,000 décédaient en accouchant. Parmi les enfants de moins de trois ans, 41% avaient une taille trop petite pour leur âge (T/A<-ET) signifiant une sous-nutrition chronique ou un retard de croissance. Plus de 20% des enfants de moins de trois ans souffraient de sous-nutrition aiguë (P/T<-2ET).

Malgré l'ampleur des besoins et l'opportunité d'un appui en vivres, reconnues dans le schéma de stratégie de pays, qui lui octroyait la plus grande partie des ressources du futur programme, l'importance qui a été effectivement accordée à l'activité 3 un an plus tard dans le PP est nettement en baisse. L'évaluation du projet qui venait d'avoir lieu notait en effet « une performance qui laissait à désirer » et soulignait la nécessité de procéder à des réajustements dans la conception de la future activité de base et le respect scrupuleux des recommandations portant sur la gestion et le suivi¹⁵. En fait, moins de 20% des ressources lui sont attribuées dans le PP.

Stratégies d'orientation et ciblage

Selon les recommandations de l'évaluation du projet antérieur, l'assistance dans le domaine de la santé maternelle et infantile a été revue au cours de la formulation du PP et seuls les centres fonctionnels de

¹⁵ WFP/EB.3/98/5/1



quatre régions sont couverts dans le cadre de l'actuel PP : Diffa, Tahoua, Tillabéry et Zinder. Le PP précise que les arrondissements à assister dans ces régions doivent être choisis en fonction de leur déficit alimentaire, de leur degré de pauvreté et de malnutrition, de la densité démographique et de la présence d'autres partenaires afin de mieux assurer la gestion et le suivi des activités.

Malgré les exhortations supplémentaires du Conseil d'administration du PAM, au moment de l'adoption du PP, cette activité n'a jamais véritablement trouvé de partenaires extra gouvernementaux pour l'appuyer dans ses activités d'accompagnement et de suivi.

Objectifs

Selon le PP cette activité vise à : i) augmenter la fréquentation régulière des services de consultations prénatales et post-natales ; et ii) améliorer et élargir le suivi de l'état nutritionnel des enfants de moins de cinq ans afin de prévenir la malnutrition. Malgré son objectif d'augmentation de la fréquentation régulière des services de consultations prénatales et post-natales, sans exclusion particulière, le plan d'opération précise que, pour bénéficier des vivres, les femmes doivent répondre à certains critères, se rapportant pour la plupart à des risques de vulnérabilité nutritionnelle¹⁶. En pratique, l'appui du PAM consiste donc à fournir aux femmes enceintes et allaitantes, qui répondent à certains critères, des rations mensuelles à emporter à la maison à chaque consultation. Les enfants de 7 à 59 mois, qui présentent des risques nutritionnels ou qui sont en état de malnutrition légère et moyenne, bénéficient de rations de mélange de farine enrichies de maïs et soja (CSB). L'activité prend place dans 116 centres de santé intégrés (CSI), situés dans 13 des arrondissements les plus pauvres de quatre des huit régions du pays.

Il est prévu dans le résumé de l'activité que, chaque année, 15,000 femmes enceintes et allaitantes ainsi que 10,000 enfants de moins de 5 ans, à risque ou en état de malnutrition, bénéficieront de l'assistance du PAM.

4. SYSTÈMES ET PROCÉDURES À L'APPUI DU PROGRAMME DE PAYS

Ciblage

La préparation du PP n'a pas bénéficié d'une analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV). L'élaboration du PP a toutefois tenu compte des études existantes pour focaliser le ciblage sur les zones où l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité sont les plus patentes. De façon générale le ciblage semble satisfaisant dans la mesure où les activités de base du PP sont mises en œuvre dans les zones d'insécurité alimentaire chronique et/ou soumises à des aléas climatiques fréquents.

Le bureau régional du PAM à Dakar vient tout juste d'amorcer une étude d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité pour le Niger. Les résultats de ce travail devraient permettre de raffiner le ciblage de l'ensemble des activités du prochain PP et, particulièrement, celui de l'activité d'appui aux cantines scolaires, pour mieux tenir compte de la vulnérabilité des villages ou des grappes de village.

Puisqu'il existe déjà de nombreuses données de base sur la vulnérabilité conjoncturelle et structurelle au Niger¹⁷, il serait souhaitable que l'ACV, qui débute, vienne en complément de ces études et tente de

¹⁶ Pour les femmes enceintes, par exemple : Femmes dont le poids est inférieur à 45 kilos, sans autre condition ; femmes dont le poids est inférieur à 60 kilos et qui présentent les caractéristiques suivantes : i) femmes anémiées ; femme dont l'enfant précédent était de poids de naissance inférieur à 2,5 kg ; iii) femme attendant des jumeaux ; iv) femme ayant un enfant de moins de 1 an.

¹⁷ Notamment un nouveau recensement démographique, les données du système d'alerte précoce (SAP) et une étude de l'ONG internationale CARE sur la « sécurité alimentaire dans les régions de Tahoua, Zinder, Maradi, Diffa, Tillabéry » datée de 1998.



mettre en évidence les causes de la vulnérabilité et les mécanismes de survie pour certaines catégories socio-économiques particulièrement démunies. Une meilleure compréhension de la dynamique intra villageoise permettrait de mieux suivre et interpréter les résultats à moyen et long terme de l'activité de base qui appuie le développement rural, i.e. la création d'actifs productifs qui profitent aux plus vulnérables.

Gestion des vivres

Bien qu'elles ne soient pas liées à l'approche-programme, les mesures destinées à accroître la rigueur dans la gestion des vivres (recours à des transporteurs privés, choisis et payés par le PAM ; gestion des huit magasins d'entrepôt par la cellule de coordination logée au ministère des finances et de l'économie et co-gestion, i.e. signature conjointe des documents de transport), adoptées dans tout le Sahel avant l'élaboration du PP, permettent au PAM/Niamey une plus grande maîtrise de ses ressources pour la mise en œuvre du PP. La cellule de coordination reçoit deux dollars la tonne pour ses prestations. Bien que relativement efficace, le système en place s'avère toujours perfectible. Une revue du système est en cours avec l'assistance du responsable logistique à l'échelle régionale. Deux options sont à l'étude : confier la responsabilité de toute la logistique au PAM ou rémunérer les services rendus à un taux supérieur à deux dollars la tonne pour améliorer la surveillance et le suivi.

L'amélioration de la gestion des ressources a toutefois entraîné des conséquences parfois négatives sur la bonne conduite du PP. À l'origine, les membres de la cellule de coordination responsable des interventions du PAM bénéficiaient de fonds de transport interne, entreposage et manutention (TIEM) plus conséquents et ils s'en prévalaient, en partie, pour exécuter leur tâches de supervision. Le rapatriement de la majorité des activités de gestion des ressources en vivres a donc considérablement réduit les moyens des membres de la Cellule. La nécessité d'une bonne gestion des vivres est évidente. Mais le suivi de l'exécution du programme et de ses résultats est tout autant indispensable. C'est un problème de fond dont il faudra que le PAM débattre, notamment avec ses partenaires gouvernementaux. La refonte du mandat de la cellule de coordination devrait y conduire.

Suivi-évaluation

La préparation du PP n'a pas été accompagnée d'un exercice d'élaboration du cadre logique et de définition d'indicateurs de suivi-évaluation. Prises isolément, les activités de base sont assorties d'objectifs et d'indicateurs qui oscillent entre une extrême précision (70% des travailleurs sur les chantiers doivent être des femmes, par exemple, ou un flou absolu (évolution du taux d'inscription des filles dans les écoles, notamment). En pratique, le suivi se polarise sur le suivi des intrants et, faute d'objectifs propres au PP et d'indicateurs réalistes, qui seraient suivis dans le cadre d'un dispositif bien conçu et doté de moyens, il n'est ni possible de suivre l'avancement du programme ni possible de suivre les résultats de chacune des activités.

C'est là une des principales faiblesses du PP qui devra être corrigée au plus tard au moment de l'élaboration du prochain PP. Une mission d'élaboration du cadre logique et de choix d'indicateurs devrait recouper la mission multidisciplinaire de préparation du futur PP. La mission pourrait comporter un atelier de formation pour les principaux intervenants de la mise en œuvre du PP car il n'y a pas encore de compréhension commune ou de vision claire de la notion de programme, que ce soit au bureau du PAM à Niamey ou de la part de ses partenaires.

En prélude à la préparation du prochain PP, un travail préparatoire pourrait être entrepris dans le domaine de l'éducation pour mettre en évidence la faisabilité et l'utilité d'un tel exercice, même en l'absence de moyens financiers très importants. Des discussions avec des responsables de l'éducation de très haut niveau laissent entendre qu'une telle démarche serait possible et bienvenue. Il ne faudrait cependant pas que cet exercice sectoriel remplace la démarche qui coiffa l'ensemble du PP.



5. FACTEURS D'EFFICACITÉ DU PROGRAMME DE PAYS

Intégration

Le PP a été élaboré avant que les exercices du bilan commun du pays (CCA) et du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) ne soient développés. Ce n'est qu'en janvier 2002 que le premier brouillon de la révision du CCA de 1998 a été visé et amendé par les différentes agences. Le texte définitif de l'UNDAF est prévu pour le premier semestre de l'année 2002. Le bureau local du PAM participe de manière satisfaisante au processus d'élaboration et le futur PP devrait tirer profit de la vision commune du système des Nations Unies pour le développement. Le prochain cycle de programmation harmonisé pour l'ensemble du système des Nations Unies au Niger devrait démarrer en janvier 2003. Il est question de rallonger le PP d'un an, pour qu'il soit bien orchestré avec l'ensemble des autres agences des NU.

Même si la mise en œuvre du PP s'est appuyée sur des partenariats avec la FAO, le FIDA, le PNUD et quelques ONG, et qu'il est question d'une collaboration avec la Banque mondiale et l'OMS en milieu scolaire, cette première expérience met en évidence la nécessité pour le PAM au Niger de se doter de partenaires supplémentaires.

Il apparaît indispensable que le PAM à Niamey commence dès maintenant à rechercher des partenaires d'exécution pour toutes les activités, notamment celles qui touchent à l'éducation et à la santé/nutrition. Des partenaires de terrain s'imposent pour informer et mobiliser la population, former les membres des divers comités de gestion, suivre les activités et contribuer à fournir l'information pour un suivi des résultats.

Dans ce même ordre d'idées, il conviendrait en préalable à la recherche de nouveaux partenariats d'informer et entreprendre un plaidoyer pour accroître la visibilité du PAM et en faire valoir les avantages comparatifs en matière de développement.

Cohérence

Les activités du programme sont très peu coordonnées entre elles, ne serait-ce que parce qu'elles sont avant tout des reconductions d'anciens projets dont la conception a peu été modifiée pour les faire répondre aux exigences d'une approche programme.

La première activité de base, qui vient en appui au développement rural et à la sécurité alimentaire, par exemple, est en partie la prolongation du projet antérieur « Niger 3579 – Développement rural intégré dans les arrondissements de Keita, Bouza et Tchintabaraden » et en partie l'extension de l'appui à d'autres projets/ programmes de développement rural. La reconduction des actions et la définition des nouvelles interventions se sont donc davantage faites en fonction des exigences des partenaires, plutôt qu'en fonction de buts, objectifs et activités d'un programme qui ménagerait l'établissement de complémentarités. La nouveauté de l'approche programme pour l'équipe du PAM à Niamey comme pour ses partenaires au moment de la formulation en 1998 explique jusqu'à un certain point ce cloisonnement.

Souplesse et initiative

La souplesse et l'initiative du bureau PAM à Niamey se sont surtout manifestées dans le cadre de l'activité qui vient en appui au développement rural. Au moment de la préparation du PP, il était prévu que cette activité soit mise en œuvre avec l'appui de trois grands partenaires : i) le programme de développement rural dans l'Ader-Doutchi-Maggia (PDR-ADM) dans la région de Tahoua ; ii) le programme spécial national (PSN II – FIDA) dans les régions de Tillabéry, Tahoua, Agadez et Dosso ; et iii) le programme-cadre de lutte contre la pauvreté du PNUD (PCLCP) dans la région de Zinder.



Des retards et interruptions de financement de deux de ses trois partenaires dans le cadre du PP ont obligé le bureau du PAM à Niamey à rechercher de nouveaux partenaires pour une utilisation des vivres programmés pour le PDR ADM et le PNS II – FIDA en 2001 et 2002. Non seulement le nombre de partenaires s'est-il accru, mais la zone d'intervention prévue au départ a été élargie. Puisque cet appui ponctuel était consécutif à une très mauvaise récolte, l'appui inopiné du PAM a été reçu de façon positive par ses partenaires circonstanciels.

Nécessité du partenariat et limites

Le tableau, en annexe 2, intitulé « Distribution d'aide alimentaire du PAM » démontre que les distributions de vivres ont varié d'une activité à l'autre. Celle du développement rural a bénéficié du plus haut pourcentage de distribution de vivres avec 48% des quantités prévues à l'origine, ce qui représente un résultat positif pour le PP, vu le poids relatif de cette activité qui représente 50% du tonnage total. Toutefois, il aurait dû atteindre 63% après trois ans, ce qui indique un retard de mise en œuvre. Le retard de distribution des deux autres activités est plus prononcé à 33% des prévisions de distributions alimentaires pour l'activité des cantines scolaires et à 27% pour celle de santé/nutrition. Selon les prévisions initiales, ces deux dernières auraient dû avoir une distribution théorique de 51 et 36% respectivement. De tels retards témoignent à la fois du démarrage tardif de l'ensemble du programme, de la discordance de l'incorporation de chacune des activités dans le programme et des difficultés de mise en œuvre de certaines activités, faute de partenaires adéquats.

Dans un pays comme le Niger, il est absolument indispensable que le PAM s'associe avec des partenaires qui disposent de fonds propres pour appuyer et compléter les efforts du gouvernement dans les domaines du développement des ressources humaines et du développement rural. Il est improbable que l'ensemble de ces partenaires partagent tous les objectifs du PP et que le cycle de programmation de leurs interventions coïncide avec celui du PAM. Une réflexion devrait être engagée dans les meilleurs délais par le bureau de pays, la contrepartie nationale et les principaux partenaires non gouvernementaux pour définir un cadre institutionnel et organisationnel qui soit adapté à l'approche programme et qui permette sa mise en œuvre correcte.

6. CONTRIBUTION DES ACTIVITÉS AUX OBJECTIFS DU PP

6.1 Développement rural

Avantage comparatif de l'aide alimentaire

Les partenaires du PAM, considèrent que l'aide alimentaire constitue un catalyseur essentiel pour mobiliser les communautés autour d'interventions de développement rural coûteuses en temps et en travail. De surcroît, l'aide alimentaire, pour la constitution de banques céréalières représente un atout majeur. L'expérience acquise en matière de mise en place et de gestion des banques céréalières a d'ailleurs convaincu les plus hauts responsables nationaux et de partenaires (France, UE, GTZ, Belgique) de la gestion et de l'atténuation des crises que la sécurité alimentaire au Niger passait par la mise en place de stocks céréalières de proximité.

Bien que capital, l'appui en vivres doit toutefois être accompagné d'un encadrement technique adéquat pour susciter la participation de la population et la formation des groupements responsables de la gestion des ressources. Des ressources financières permettant notamment l'achat des articles non alimentaires sont également indispensables.

Dans le futur, le PAM devrait privilégier des partenaires : i) qui partagent le souci de complémentarité et d'accompagnement ; ii) qui disposent des moyens humains et financiers pour y parvenir ; et iii) qui ont la capacité de suivre ce qui se passe, après la fin de l'exécution d'une intervention. La gamme de partenaires actuels, quelle que soit la nature de l'intervention, devrait par conséquent être élargie, en tenant compte de la capacité d'intervention de ceux-ci.



Utilisation appropriée de l'aide alimentaire

Bien que capital, l'appui en vivres ne représente cependant qu'un maillon de la chaîne, indispensable pour mener à bien certaines des interventions déclenchées.

Pour ce qui est du développement rural, la principale pierre d'achoppement provient de ce que l'aide alimentaire soulage provisoirement les personnes les plus démunies qui travaillent sur les chantiers. Des garanties doivent être trouvées pour que les actifs créés et la production qui en résulte profitent directement aux populations vulnérables impliquées. De meilleures connaissances s'imposent donc pour s'assurer que l'usufruit des gains de production revient effectivement aux populations les plus démunies.

6.2 Éducation de base

Avantage comparatif de l'aide alimentaire

Tous s'accordent pour dire que les cantines scolaires constituent un catalyseur puissant pour inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école et les y maintenir et, dans certains cas, pour encourager plus spécifiquement les filles à fréquenter l'école, grâce à des rations sèches qui sont remises à leurs parents. Faute d'indicateurs de suivi adéquat, il n'existe toutefois pas de données fiables qui permettraient d'appuyer cette affirmation.

Un dispositif de suivi évaluation n'a jamais été mis en place. Le suivi de routine effectué par le ministère de l'éducation de base se focalise actuellement sur la collecte de données statistiques simples fournies par les directeurs d'école (nombre d'effectifs en début et fin d'année, abandons, redoublements, notamment). Ces données concernent tout le territoire national et elles sont consolidées par arrondissement et région. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de vérifier des résultats aussi simples que l'augmentation du taux d'inscription et de rétention scolaire dans les écoles appuyées par le PAM, par opposition aux écoles qui ne le sont pas.

Gestion des cantines et mesures d'accompagnement

La gestion des vivres et des cantines revient au directeur de l'école. Depuis l'année scolaire 1999/2000, des comités de gestion des cantines ont été mis en place dans toutes les écoles, en vue d'impliquer davantage les communautés villageoises et de les responsabiliser sur le fonctionnement durable de la cantine. Malheureusement, les membres des comités (le directeur de l'école, deux représentants des associations de parents élèves, un enseignant, une cuisinière, et deux représentants des élèves) n'ont pas été formés sur leurs rôles et fonctions respectives, et, dans le meilleur des cas, ils se limitent à assister passivement aux opérations d'entrée et sortie des vivres.

En plus de la formation des membres des comités de gestion des cantines, d'autres actions d'information, de sensibilisation et d'information des parents devraient être menées par le personnel enseignant : entre autre, sur l'importance de la scolarisation des enfants, une alimentation correcte en âge scolaire et sur l'hygiène. Ces actions ne sont pas entreprises, essentiellement par manque de moyens et de formation spécifique du personnel enseignant.

6.3 Santé/nutrition

Justification et avantages comparatifs de l'aide alimentaire

Cette activité s'adresse aux mères et enfants vulnérables à la malnutrition. Incontestablement, la distribution des vivres entraîne une augmentation de la fréquentation des centres. Mais, l'incompatibilité entre le premier objectif (attirer un maximum de femmes) et la façon dont il est exécuté (se concentrer sur des femmes répondant à certains critères) entraîne confusion et frustrations : la majorité des femmes ne souffrant pas de vulnérabilité à la malnutrition se présente de façon épisodique aux centres dans



l'espoir de s'y voir octroyer des vivres, alors que ceux-ci sont réservés aux femmes dont l'état nutritionnel laisse à désirer. Leur fréquentation du CSI est donc irrégulière.

Gestion des ressources et allocations

Les dotations en vivres n'ont jamais été réajustées au vu de données récentes du terrain car celles-ci parviennent avec beaucoup de retard au bureau de Niamey. Plusieurs des dotations initiales par centre sont par conséquent sous ou sur évaluées, ce qui entraîne des « ajustements », peu propices à la bonne conduite de l'activité. Dans certains centres, les ressources en vivres ne suffisent pas pour apporter un complément à toutes les femmes qui répondent aux critères de sélection et qui devraient y avoir accès : les rations sont donc parfois revues à la baisse pour accommoder un maximum de bénéficiaires d'aide alimentaire. A l'inverse, certains centres reçoivent des dotations trop élevées, ce qui incite le personnel à assouplir les critères de sélection pour écouler les vivres reçus.

7. ENGAGEMENTS ENVERS LES FEMMES

L'engagement du PAM à l'égard des femmes au cours de l'élaboration du PP et dans son exécution est évident. L'activité de santé/nutrition les cible de façon spécifique et, grâce aux rations sèches octroyées à certaines familles, celles-ci reçoivent une attention toute particulière dans le contexte de l'éducation de base.

Par ailleurs, la synergie établie entre le PAM et le programme de développement rural dans l'Ader-Doutchi-Maggia (PDR-ADM) a permis aux femmes de jouer un rôle exclusif dans la gestion des banques céréalières de ce programme. Mais, de façon générale, celles-ci demeurent plutôt effacées dans les comités de gestion et, même quand elles sont présentes, elles participent peu aux décisions.

La majorité des activités de développement rural ont des femmes comme bénéficiaires, principalement parce que le PAM appuie des projets/programmes dans des régions tellement dégradées que les hommes sont forcés de migrer en quête de travail salarié pendant la période où s'exécutent les travaux auxquels sont destinés les vivres. Contrairement à ce qui est parfois préconisé (i.e. accroître le nombre de femmes sur les chantiers où des VCT sont distribués pour s'assurer, explicitement, que les vivres parviennent réellement aux femmes et à leur enfants et, implicitement, pour démontrer l'engagement du PAM envers les femmes), l'augmentation du nombre d'hommes sur certains chantiers pourrait être un indicateur de succès des interventions de récupération des terres, et, partant, de la nécessité décroissante pour les femmes d'assurer, seules, les VCT avec l'appui du PAM. Par ailleurs, malgré la présence des femmes sur les chantiers, les actifs productifs qui résultent de ces travaux leur reviennent rarement.

L'atteinte de l'équilibre, à tous les niveaux (par exemple, participatif et décisionnel comme bénéficiaires des vivres et bénéficiaires des interventions), entre hommes et femmes serait peut-être un objectif qui permettrait, à long terme, aux femmes de s'imposer dans la gestion des actifs et les prises de décision en instaurant une dynamique sociale nouvelle entre les sexes. Ainsi, cette approche pourrait avoir comme avantage d'instituer des changements de mentalité durables. Une meilleure compréhension des responsabilités respectives des hommes et des femmes d'un même ménage face à la sécurité alimentaire permettrait d'en arriver à fixer des objectifs et des indicateurs plus significatifs pour suivre l'influence du PAM sur la situation de la femme.

8. POLITIQUE VISANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT

8.1 La politique et les activités du PP

La conception de l'activité de base de développement rural est en conformité avec les objectifs deux, trois et cinq de la politique visant à favoriser le développement, soit : i) permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à la formation et à l'éducation ; ii) permettre aux familles pauvres



d'acquérir des actifs et de les conserver ; iii) permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.

Dans la politique, les catastrophes naturelles (dont la sécheresse et les attaques des maladies et de ravageurs) sont considérées comme l'un des facteurs d'insécurité alimentaire. Malheureusement, dans le PP, il n'a pas été tenu compte de cet objectif, alors qu'il aurait largement sa place dans un appui au développement rural dans le contexte du Niger. La mise en œuvre de cet objectif a plutôt été prise en compte dans un programme d'urgence hors PP. En vue de la préparation du nouveau PP, il faudrait envisager d'incorporer des activités qui répondent à cet objectif pour prévenir des problèmes d'insécurité conjoncturelle, certes, mais qui se produisent de façon relativement fréquente.

La politique insiste sur la mise en évidence des résultats grâce à un dispositif de suivi-évaluation. Ce dispositif devrait permettre de faire ressortir la performance, la pertinence, l'efficacité, l'efficacéité et l'impact de chacune des activités en tant que partie constituante du PP. Malheureusement, l'absence d'un cadre logique bien défini, la non spécification des indicateurs d'effets et d'impacts attendus, les insuffisances conceptuelles des mécanismes partiels de suivi-évaluation qui existent à l'heure actuelle et son dysfonctionnement ne permettent pas de bien faire ressortir les résultats obtenus par le PAM en matière de sécurité alimentaire durable.

Éducation de base

L'assistance du PAM aux cantines scolaires au Niger, prévue sous l'activité de l'éducation, rentre parfaitement dans le cadre des objectifs prioritaires de la politique en abaissant le coût d'opportunité de scolarisation primaire des enfants, en particulier les filles, et en soulageant la faim à court terme qui diminue la capacité d'apprentissage des enfants. L'activité incorporée par le PP, avait été formulée en 1996 sous forme de projet, donc préparée bien avant l'entrée en vigueur de la politique. Selon la mission de revue technique et d'appréciation du projet¹⁸, ceci explique le fait que le ciblage géographique soit basé a priori sur les milieux nomades et transhumants ou les zones pastorales/nomades les plus démunies et qui accusent les plus grands retards en matière de scolarisation. Le critère de l'insécurité alimentaire n'est pas utilisé de façon explicite, quoique exigé par la politique. La prolongation de cette activité de base a recentré le ciblage sur l'insécurité alimentaire, au moins dans les intentions.

Quant au suivi-évaluation, il souffre des mêmes lacunes que les autres activités de base et que le PP pris globalement : l'activité ne s'appuie pas sur un cadre logique qui devrait aboutir aux indicateurs de suivi à partir des objectifs à long et court terme. C'est là un des points faibles de celle-ci. Par ailleurs, la supervision, qui devrait faire partie du dispositif de suivi, est extrêmement difficile à assurer, à cause du peu de moyens dont dispose le correspondant du PAM au ministère de l'éducation de base et ses collègues des inspections régionales.

Santé/nutrition

Même si l'activité visant les mères et enfants vulnérables à la malnutrition répond, en théorie, aux exigences de la politique, elle souffre de certaines défaillances qui en compromettent les résultats.

- Ses objectifs sont ambigus. La mise en œuvre de l'activité est par conséquent toujours en porte à faux avec l'un ou l'autre. C'est là le problème le plus central à résoudre.
- Elle manque de partenaires, extérieurs au ministère de la santé, qui pourraient appuyer ses efforts d'accompagnement et de suivi.

¹⁸ PAM : Mission de revue technique et d'appréciation du projet NER 2445-4 « Assistance alimentaire aux écoles en milieu nomade et transhumant ». Février 2001.



- Faut-il le répéter, l'activité ne s'inscrit pas dans un cadre logique qui devrait aboutir aux indicateurs de suivi, établis à partir des objectifs à long et court terme, qui permettraient le suivi de ses résultats.

8.2 Considérations générales

Le PP ne présente pas de contradiction majeure avec la nouvelle politique visant à favoriser le développement, bien qu'il ait été formulé avant la parution officielle de celle-ci.

Quelle que soit l'activité de base, l'aide alimentaire constitue un catalyseur efficace pour atténuer l'insécurité alimentaire de certains groupes vulnérables et inciter la population à entreprendre des travaux collectifs difficiles. Il arrive toutefois que les vivres deviennent une fin en soi, ce qui risque d'entraîner des effets de dépendance. Toutes les activités sont menacées par ce risque.

La conception du PP est en conformité avec quatre des cinq objectifs de la politique. L'activité de base 1 du PP, qui vient en appui au développement rural, permet à la fois aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver (le troisième objectif de la politique) et aux ménages tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables (le cinquième objectif de la politique). L'activité de base 2, qui s'adresse à l'éducation de base, permet aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation (le deuxième objectif de la politique). Tandis que l'activité de base 3 vise à permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels (le premier objectif de la politique).

En revanche, malgré les exhortations du Conseil d'administration du PAM relevées dans le document de programme de pays, des partenaires dotés de moyens consistants font toujours défaut dans les domaines de la santé/nutrition et de l'éducation de base. De surcroît, en 1999-2000, c'est-à-dire en pleine période d'exécution, les interventions de deux des trois grands partenaires de l'activité de base en développement rural sont presque restées au point mort. Le partenariat avec la contrepartie gouvernementale laisse parfois aussi à désirer puisque l'élaboration du programme décennal de développement de l'éducation (2002-2012) s'est déroulée sans une véritable concertation avec les responsables des cantines scolaires.

Les limites de l'application de la politique visant à favoriser le développement ont surtout été trouvées sur le manque de mise en évidence des résultats obtenus concernant le suivi, l'évaluation et la mesure de l'impact qu'ont les actions sur les populations cibles de l'assistance de PAM. Des indicateurs de résultats clés, notamment au niveau des ménages, doivent être mis en place pour un pilotage du programme dicté par la politique visant à favoriser le développement.

9. RECOMMANDATIONS

9.1 Analyse de la conception et de la structure du PP

Formuler l'essentiel des résumés d'activités lors de la préparation du prochain document de programme de pays, afin que ceux-ci y soient mieux intégrés et pour que ce dernier représente une véritable synthèse et un document de référence.

S'assurer que les principaux intervenants aient une compréhension commune de l'approche programme. De plus, il serait nécessaire d'adopter la méthode du cadre logique et d'identifier des indicateurs de performance lors de la préparation du prochain programme de pays.

9.2 Mise en œuvre

Doter d'un mandat spécifique et étendu le comité de pilotage interministériel du programme de pays, qui doit réunir périodiquement le PAM et les secrétaires généraux des ministères partenaires, notamment lors



de l'examen des résumés d'activités, des rapports consolidés de suivi et de l'approbation de son calendrier de mise en œuvre.

Analyser également les mandats respectifs de la cellule de coordination du programme et des directions de sous-programmes, à la lumière du besoin accru d'intégration, d'analyse des résultats, et des suggestions énoncées dans le document de l'actuel programme de pays, à savoir procéder à des bilans périodiques de chaque activité d'une façon intégrée pour suivre l'avancement du programme de pays.

Il apparaît crucial d'accroître le personnel de terrain en allouant les crédits nécessaires; il faudrait recruter au moins un assistant de programme pour chacun des bureaux auxiliaires de Tahoua et de Zinder, afin d'assurer un suivi régional correct du déroulement des interventions en comparaison des objectifs du programme de pays et des résultats recherchés.

9.3 Problématique hommes-femmes

Assurer une participation plus qualitative des femmes aux activités VCT afin d'obtenir un impact plus durable pour celles-ci, en particulier par une meilleure participation aux processus décisionnels et un meilleur contrôle des actifs ainsi créés.

9.4 Politique visant à favoriser le développement

Développement rural

Si les activités des deux principaux partenaires du PAM en matière de développement rural ne reprennent incessamment, il conviendrait d'établir un partenariat avec un nombre très limité d'autres partenaires tout en réduisant l'importance de cette activité par rapport aux autres. De plus, l'activité de développement rural doit revenir à sa conception initiale, c'est-à-dire un ensemble cohérent d'interventions qui entraînent une masse critique d'améliorations durables, susceptibles de réduire l'insécurité alimentaire.

Éducation de base

Affiner le ciblage en fonction de l'exercice ACV en cours et associer les responsables des structures décentralisées au choix final des communautés. Rechercher des partenaires et renforcer le système de suivi-évaluation et son intégration dans le programme de pays, en organisant des sessions de formation qui permettront éventuellement d'améliorer le suivi et démontrer les résultats. Il sera également nécessaire d'améliorer la rédaction des rapports pour qu'ils deviennent un outil de gestion valable. Cependant, il sera nécessaire de tenir compte des contraintes budgétaires.

Santé/nutrition

Opter pour un seul objectif: augmentation de la fréquentation des centres ou contribuer à contrer la malnutrition, assorti de principes de mise en œuvre compatibles.

Il apparaît capital pour la bonne marche de cette activité d'identifier des partenaires d'exécution qui puissent assurer une formation continue et le suivi. Le partenariat idéal serait une ONG internationale avec des fonds propres ou un organisme de développement qui travailleraient en étroite collaboration avec des ONG nationales.

De façon globale

Rechercher des partenaires d'exécution pour toutes les activités, notamment celles qui touchent à l'éducation et à la santé/nutrition. Des partenaires de terrain s'imposent pour informer et mobiliser la population, former les membres des divers comités de gestion, suivre les activités et contribuer à fournir l'information pour un bon suivi des résultats.



Annexes



ANNEXE 1

MANDAT DE LA MISSION

I. Contexte

En 1994, le PAM a adopté la politique de l'approche programme par pays qui remplace l'approche par projet qui ne permettait pas de relier facilement l'assistance du PAM à la planification nationale globale; il n'était guère possible non plus d'intégrer les différentes activités/projets du PAM de façon à obtenir un programme de pays cohérent. La nouvelle approche entraîne quelques changements fondamentaux dans la manière de planifier et de programmer les activités du PAM: elle repose sur une stratégie axée sur les populations et l'alimentation et utilise le "pays" comme entité de base de l'engagement du PAM. Un programme de pays doit apporter une réponse cohérente et ciblée aux objectifs stratégiques du pays bénéficiaire qui coïncident avec ceux du PAM et des autres partenaires d'aide. Cette nouvelle orientation va en outre dans le sens de la réforme de l'ONU (CCA, Plan cadre pour l'aide au développement (UNDAF), etc.).

L'approche programme par pays est présentée dans trois documents de référence clés: CFA 37/P/7 (avril 1994), CFA 38/P/6 (octobre 1994) et CFA 40/8 (octobre 1995). Dans le cadre des orientations prévues par le Schéma de stratégie de pays (SSP) et d'une justification précise de l'aide alimentaire, le programme de pays devrait apporter une orientation stratégique au niveau national au programme d'activités/projets du PAM. Les fonctions proposées de l'aide alimentaire devraient être fondées sur une analyse approfondie de la sécurité alimentaire nationale et de la vulnérabilité de groupes de population déterminés.

II. Programme de pays pour le Niger: Aperçu

Le schéma de stratégie de pays (SSP) pour le Niger a été présenté au Conseil d'administration du PAM lors de sa troisième session ordinaire en octobre 1997. Tout en recommandant la préparation d'un programme de pays sur la base du SSP, le Conseil a souligné la nécessité de renforcer la gestion des activités du PAM en collaboration avec les contreparties gouvernementales et autres partenaires. Il a souligné notamment la nécessité de trouver des partenaires techniques compétents dans les secteurs de la santé et de l'éducation comme c'est le cas actuellement dans le secteur du développement rural. Le Conseil a également proposé d'élargir les activités liées à la lutte contre la désertification sur la base de l'expérience positive du projet "Développement rural intégré de Keita, Bouza et Abalak".

Le programme de pays (PP) a été élaboré en conformité avec la Note de stratégie nationale (NSN) élaborée par le gouvernement, de concert avec le système des Nations Unies. La durée du programme de pays a été fixée à quatre ans pour l'harmoniser avec les cycles du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP. Le programme de pays pour le Niger (10015.0) a été approuvé durant la troisième session du Conseil d'administration le 21 octobre 1998 avec deux activités à redéfinir dès 1999 et un projet préexistant pour lequel un nouveau résumé est présentement en préparation. Conformément à la NSN, le programme du PAM était prévu sur une période de quatre années (1999-2002), cependant, il sera vraisemblablement prolongé d'une année jusqu'en décembre 2003 afin d'harmoniser ce dernier avec le cycle de programmation des autres agences du Système des Nations Unies au Niger.

Le programme de pays s'articule autour de **trois axes d'intervention: le développement rural, l'éducation et la santé**. Ses objectifs seront d'encourager la production agricole tout en protégeant le patrimoine écologique, d'accroître le taux de couverture sanitaire maternelle et infantile et de favoriser globalement la scolarisation en milieu nomade et transhumant, et plus spécialement celle des filles. Les activités du programme du PAM seront centrées sur les régions les plus fragiles sur le plan de la sécurité alimentaire, et particulièrement sur les groupes les plus vulnérables.



Les trois activités principales sont reflétées dans les projets suivants :

1. **NER 6106 (10015.0 ACT.1 – Développement Rural)** qui débuté le 1er juillet 1999 et pour lequel le Plan d'opérations a été signé le 14 octobre de la même année. L'activité «développement rural » s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la désertification et a pour objectifs principaux l'amélioration de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté rurale. L'activité assistée par le PAM vise le maintien ou l'extension du potentiel de productivité agricole dans les régions et départements les plus affectées par l'insécurité alimentaire. Elle entend soutenir la constitution de stocks de réserve à travers des banques de céréales autogérées et l'augmentation de la productivité céréalière par le biais de la récupération des sols, de la conservation et de la protection des eaux entreprises par les bénéficiaires eux-mêmes et rémunérés par des 'vivres contre travail' (VCT). La collaboration avec des partenaires compétents, voire des projets financés et encadrés par d'autres bailleurs intervenant dans ces zones d'insécurité alimentaire sera l'axe principal de la contribution du PAM. Le Programme de Développement Rural de la vallée de l'Ader-Doutchi-Maggia (PDR-ADM) dans la région de Tahoua, le projet d'appui au Programme Cadre de la Lutte Contre la Pauvreté (volet Zinder) du PNUD et le Programme Spécial National Phase II (FIDA/Niger) dans les régions de Tillabéry et Tahoua et les départements de Loga et de Tchirozérine sont les principaux partenaires de la phase actuelle. Les prévisions de l'apport vivrier s'élèvent à 25.369 tonnes sur les quatre années de la durée du programme et le nombre de bénéficiaires est estimé à 66.220 personnes, dont 73% de femmes et 27% d'hommes.
2. **NER 2445/04 (10015.0 ACT.2 – Éducation)** a démarré ses activités en novembre 1996 pour une durée de quatre ans. Le plan d'opération a été signé le 08 octobre 1996. Le coût initial du projet s'élève à 12.487.478 dollars US. Ce projet de 4 ans a été prolongé d'une année et son coût a été porté à 14.507.471 dollars US. L'activité « Éducation » s'inscrit dans le cadre du développement des ressources humaines du pays en garantissant une éducation de base à tous les enfants issus des milieux nomades et transhumants afin qu'ils participent au développement social et économique du pays. Les objectifs du projet sont de contribuer à l'amélioration de la fréquentation scolaire des enfants issus des milieux nomades et transhumants, contribuer à accroître la scolarisation des filles et améliorer la capacité d'apprentissage des enfants en réduisant les répercussions de la faim de courte durée. Durant les quatre ans, 16.000 enfants par an ont été programmés pour recevoir trois repas quotidiens pendant 280 jours dans les milieux nomades. Dans les milieux transhumants un retrait progressif du PAM a été prévu soit de 9.600 élèves rationnaires pour la première année du projet le nombre de rationnaires doit passer à 7000 à la fin du projet. En plus de ces rationnaires et en vu de favoriser la scolarisation des filles, 2000 familles ont été programmées pour recevoir des rations sèches chaque trimestre selon le nombre des filles scolarisées.
3. **NER 6105 (10015.0 ACT.3 – Santé)** qui a démarré le 1er juillet 2000 suite à une phase pilote qui s'est échelonnée les mois précédents, soit de février à mai. Le Plan d'opérations a été signé également le 14 octobre 1999. L'activité Santé s'inscrit dans le Plan de développement sanitaire du Gouvernement visant, entre autres, le développement des activités préventives. L'activité assistée par le PAM a pour objectif principal d'accroître le taux de couverture sanitaire maternelle et infantile de 13 districts dans quatre régions du pays caractérisées par l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Une moyenne annuelle de 15,000 femmes enceintes et allaitantes ainsi que 10,000 enfants (0-59 mois) à risque ou en état de malnutrition bénéficieront de l'assistance du PAM. Les effets conjugués d'une meilleure alimentation, d'un suivi régulier au plan sanitaire et des actions éducatives se répercuteront positivement sur l'état nutritionnel et sanitaire des groupes ciblés. L'assistance du PAM aura pour rôle d'inciter les femmes à fréquenter plus régulièrement avec leurs enfants les centres de santé ainsi qu'offrir un transfert de revenus et un appoint nutritionnel. Pour assurer la réussite, la Direction de l'activité au niveau national et régional sera renforcée et le personnel paramédical des centres de santé sera formé. Dans chaque centre de santé, deux membres du comité de gestion (COGES) seront formés au démarrage du projet pour l'assistance logistique. Un système de suivi et évaluation interne performant sera opérationnel au démarrage de l'activité.



L'aide alimentaire du PAM s'élèvera – à la fin de la période et sous réserve de la disponibilité des ressources - à 28,9 millions de dollars pour les activités fondamentales, dont 23,0 millions de dollars pour l'ensemble des coûts opérationnels directs. A cela s'ajoutera un montant complémentaire de 5,9 millions de dollars au titre des coûts d'appui directs et indirects tels que déterminés par le Conseil. Sur ce montant, 5,5 millions de dollars ont déjà été approuvés au titre du projet Niger 2445.04 en cours de réalisation durant la période couverte par le programme. Un montant de 23,4 millions de dollars reste donc à approuver. Les ressources pour les activités fondamentales du programme sont réparties à raison de 50 pour cent pour le secteur du développement rural, 33 pour cent pour le secteur de l'éducation et 17 pour cent pour le secteur de la santé. Soixante-dix pour cent de l'ensemble du programme iront aux femmes, jeune filles et enfants.

III. Objectifs de l'évaluation du programme de pays pour le Niger

- 1) Évaluer dans quelle mesure les activités/projets de développement en cours du PAM se sont inspirés de l'approche programme par pays de façon à constituer un véritable PP.
- 2) Évaluer dans quelle mesure les systèmes et procédures d'identification, de conception, d'établissement du budget, de mobilisation des ressources et de mise en œuvre des programmes et projets du PAM, au siège et sur le terrain, ont favorisé ou entravé l'approche programme par pays.
- 3) Évaluer dans quelle mesure le présent programme de pays a été un outil efficace pour préparer la contribution du PAM en matière de développement et de secours.
- 4) Déterminer si les activités¹⁹ de développement en cours au Niger ont été conçues de façon à contribuer directement à la réalisation des objectifs du programme de pays.
- 5) Évaluer dans quelle mesure les divers projets/activités du PAM correspondent aux « bonnes pratiques » reconnues en matière d'aide alimentaire (dont les pratiques et principes présentés dans le document "Favoriser le développement").
- 6) Formuler des recommandations qui puissent être utilisées pour l'élaboration du prochain schéma de stratégie et programme de pays et rendre compte au Conseil d'administration.

IV. Portée des travaux

Évaluer le programme de pays à la lumière des activités dont il se compose

L'évaluation du PP est axée avant tout sur l'élaboration et l'exécution du programme considéré comme un ensemble. Elle doit replacer le programme dans le contexte des principes de l'approche programme par pays tels qu'ils avaient été établis et communiqués à tous les services du PAM au moment de l'élaboration du schéma de stratégie et du programme de pays en cours.

L'évaluation est axée avant tout sur le programme, mais porte également sur la façon dont les activités/projets ont été intégrés dans le programme et examine dans quelle mesure ces activités/projets

¹⁹ Pour la programmation par pays du PAM, les éléments de développement essentiels d'un programme de pays sont actuellement dénommés activités plutôt que projets, terme justifié par l'ampleur de certaines composantes de programme de pays, mais qui peut provoquer une certaine confusion lorsqu'il s'agit de "projets" plus anciens. Ce terme peut aussi prêter à confusion lorsque des éléments des projets sont eux-mêmes dénommés activités. Il paraît néanmoins préférable d'utiliser le terme d'activité dans le présent document, étant entendu que pour certains programmes de pays, on avait l'habitude de parler de "projets" du programme, de sorte que dans ces pays, le terme d'activité peut correspondre à un projet.



apportent une contribution aux objectifs du PAM tout en atteignant leurs propres objectifs. ***Il est important d'établir une distinction entre l'évaluation du programme de pays et l'évaluation séparée de chacun des projets/activités qui constituent le PP (ce qui n'est pas le but de l'évaluation en cours).*** Pour l'évaluation d'un programme de pays, l'équipe travaille du général au particulier, du PP à l'activité. Les activités/projets sont évalués en fonction de leur logique et de la contribution attendue à la réalisation des objectifs du programme de pays. Les activités/projets peuvent d'ailleurs offrir l'occasion la plus commode d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs globaux du programme.

L'évaluation jugera si les engagements en faveur des femmes (adoptés lors de la Conférence des Nations Unies à Beijing) sont partie prenante du présent PP, et si la problématique hommes/femmes – en tant que possible contrainte majeure à l'amélioration de la sécurité alimentaire – est correctement intégrée dans le processus de programmation.

Les constatations et recommandations de l'évaluation doivent être orientées vers l'avenir, c'est-à-dire être formulées de façon à permettre l'élaboration de nouveaux SSP et programme de pays qui répondent à des conditions précises, notamment celles de la politique visant à "Favoriser le développement". Puisque cette politique date de 1999, il ne convient pas d'évaluer les programmes élaborés avant cette date en fonction de l'efficacité avec laquelle ils répondent aux nécessités de cette politique. L'équipe d'évaluation devra plutôt se demander si le programme en cours est compatible avec les prescriptions ressortant de cette politique et formuler des recommandations pour le PP/SSP à venir. Pour évaluer dans quelle mesure le programme répond à cette politique, on utilisera la liste de contrôle présentée à l'Annexe 5 ci-après.

Relier le programme de pays à d'autres activités

L'évaluation ne portera directement que sur les activités/projets définis dans le cadre du PP. Elle ne tentera donc pas de déterminer l'efficacité des activités/projets de secours et de redressement ou d'autres activités/projets de développement pouvant exister en dehors du PP. Cependant, elle devra couvrir les activités/projets de développement du PP qui ont été conçus en soutien à des opérations d'urgence, en cours ou à venir, et rechercher également pour quelle raison de telles activités/projets de développement peuvent exister en dehors du PP (le cas échéant).

V. Questions déterminantes et subsidiaires

L'évaluation porte sur les questions déterminantes et les questions subsidiaires énumérées ci-après:

- 1. Le processus d'élaboration du SSP et du PP a-t-il abouti à un PP conforme aux directives et aux politiques du PAM?**
 - 1.1. Comment les activités/projets amorcés avant l'établissement du PP ont-ils été modifiés pour mieux s'adapter à l'approche programme par pays?
 - 1.2. Le processus d'élaboration du SSP et du PP a-t-il comporté une analyse de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité aux niveaux national et sous-régional (à l'intérieur du pays)? Le SSP et/ou le PP fait-il mention de documentation mise au point pour ce pays par l'unité ACV?
 - 1.3. Le processus d'élaboration du SSP et du CP aboutit-il à l'identification d'une stratégie pour la programmation des interventions de développement du PAM dans le pays? A-t-il comporté, par exemple, des choix dans des domaines stratégiques tels que: partenaires clés appartenant ou non à l'État, zones géographiques cibles, critères de ciblage à l'intérieur des zones géographiques; domaines du programme pouvant être mieux traités par d'autres organisations?
 - 1.4. Les activités/projets du PP sont-ils conçus de façon à se compléter (pour aborder le processus de l'insécurité alimentaire sous différents angles) ou être liés entre eux du point de vue du



secteur, de la zone géographique, des bénéficiaires ou d'autres éléments communs? Dans la négative, y a-t-il des raisons valables justifiant l'absence de tels liens?

1.5. Existe-t-il des objectifs précis exprimés au niveau du programme de pays (par opposition au niveau de l'activité/projet)? Ces objectifs sont-ils pertinents, réalistes et réalisables, compte tenu des activités/projets approuvés du PP?²⁰ En outre, la réalisation des objectifs peut-elle être mesurée au niveau du programme?

1.6. Existe-t-il des preuves que le PP en cours présente les caractéristiques souhaitables ci-après:

- Intégration;
- Cohérence;
- Ciblage; et,
- Souplesse.²¹

2. Dans quelle mesure les systèmes et procédures d'identification, de conception, d'établissement du budget, de mise en oeuvre et d'examen des programmes et projets du PAM ont-ils favorisé ou entravé l'approche programme de pays?

2.1. Dans quelle mesure la délégation de pouvoirs aux bureaux régionaux et nationaux a-t-elle donné au directeur de pays une plus grande marge de souplesse pour élaborer et négocier un PP et opérer des transferts de ressources en cas de besoin? Le directeur de pays a-t-il utilisé avec dynamisme les pouvoirs qui lui ont été délégués?

2.2. Les bureaux de pays ont-ils disposé de déclarations de politique générale, de directives et d'un appui du personnel du siège appropriés pendant l'élaboration des SSP et des PP?

2.3. D'après l'expérience acquise par le bureau de pays du PAM, les procédures et les règles régissant l'établissement des budgets de programmes et de projets sont-elles adaptées à une approche programme par pays? Ménagent-elles la souplesse nécessaire en matière de planification et d'affectation des ressources?

2.4. La structure et la composition du personnel du bureau de pays sont-elles adaptées aux besoins de l'approche programme par pays? Un appui technique approprié de brève durée peut-il être obtenu en cas de besoin?

2.5. Les procédures prévues de préparation et d'exécution du PP au niveau du pays ont-elles été suivies? Par exemple, un accord de PP a-t-il été signé avec le gouvernement? Des missions d'examen préalable ont-elles été organisées pour préparer des schémas de projet? Existe-il un Comité d'examen du programme? Fonctionne-t-il?

²⁰ Il sera nécessaire que les équipes d'évaluation déterminent si les buts et objectifs au niveau du programme et ceux des diverses activités qui constituent le programme s'harmonisent.

²¹ Ces termes sont définis comme suit dans le document CFA 38/P/6:

Intégration: dans les priorités et les autres activités du pays même ainsi que dans celles du système des Nations Unies et d'autres donateurs;

Cohérence: les éléments des sous-programmes du PAM dans le pays s'articulent étroitement les uns avec les autres pour répondre à un objectif clair;

Ciblage: sur les zones géographiques et les ménages qui constituent les groupes cibles du PAM; et,

Souplesse: les activités peuvent être ajustées au cours de la mise en oeuvre du programme pour s'adapter aux changements de situations.



- 2.6. Quels problèmes ou obstacles ont-ils été identifiés pendant l'élaboration et la mise en œuvre du PP?
- 3. Dans quelle mesure la conception, l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de pays ont-elles renforcé l'efficacité de la contribution du PAM à la programmation à des fins de développement?**
- 3.1. Le gouvernement du pays a-t-il pleinement participé à l'examen des besoins pour la préparation du SSP et approuve-t-il les priorités déclarées du programme de pays?
- 3.2. Le processus d'élaboration du programme de pays a-t-il renforcé la participation du PAM au processus du bilan commun du pays et du plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) en cours dans le pays? L'adoption du programme de pays renforce-t-elle la capacité du PAM de contribuer à la coordination au niveau des Nations Unies grâce aux notes de stratégie nationale, aux bilans communs de pays, à l'UNDAF ou à d'autres processus?
- 3.3. Le processus d'élaboration du PP a-t-il eu une incidence visible sur l'aptitude du gouvernement national à prendre et à respecter des engagements dans le cadre du programme en ce qui concerne les contributions de contrepartie, notamment en moyens financiers et en personnel?
- 3.4. Le programme de pays comporte-t-il des mesures de planification prospective au niveau du programme lui-même ou des activités? Prévoit-il dans un ou plusieurs activités/projets des mesures visant à ce que des dispositions de préparation aux catastrophes ou d'atténuation de leurs effets soient adoptées dans les projets de développement pour que la transition aux opérations de secours se fasse de façon plus efficace et plus rapide? Y a-t-il des raisons de penser que la planification prospective fera partie du prochain programme de pays?
- 3.5. Le PP ne prévoit pas d'affectations de ressources, ni de planification pour des PRROS ou des opérations d'urgence; les décrit-il et fait-il mention d'une interaction effective ou potentielle entre les activités/projets de développement et les opérations d'urgence?
- 3.6. Le mécanisme du PP a-t-il permis d'opérer les transferts de ressources nécessaires entre activités/projets de façon rapide et efficace?
- 4. Les activités/projets qui constituent le PP sont-ils conçus compte tenu des enseignements exposés dans le document « Favoriser le développement »? Ainsi:**
- 4.1. L'aide alimentaire est-elle la ressource la mieux adaptée aux activités/projets du PP? Cette aide est-elle justifiée et nécessaire pour la réalisation des objectifs au niveau des activités/projets?
- 4.2. Les partenaires du PAM pour chaque activité/projet sont-ils les plus appropriés? Quelles mesures ont-elles été prises au moment de la conception de l'activité/projet pour évaluer les partenaires possibles?
- 4.3. L'aide alimentaire utilisée dans les activités/projets du programme de pays est-elle ciblée sur des sous régions à déficit alimentaire et/ou des populations identifiées comme souffrant de la pauvreté et de la faim? Y a-t-il des preuves que les bénéficiaires visés sont bien touchés?
- 4.4. Les activités/projets aboutissent-ils à la création d'actifs? Dans l'affirmative, quelles mesures ont-elles été mises en place pour faire en sorte que les bénéficiaires visés tirent profit de ces actifs?
- 4.5. Quels sont les indicateurs susceptibles de servir à évaluer l'efficacité des activités/projets du PP qui font l'objet d'un suivi? Fournissent-ils des informations concernant la réalisation des



résultats, produits et impacts attendus? Des repères appropriés ont-ils été établis pour les indicateurs utilisés?

5. Les activités/projets du PP tiennent-ils convenablement compte des questions de parité entre les sexes? Sont-ils conformes à l'engagement du PAM en faveur des femmes?

5.1. L'approche Programme par Pays facilite t'elle – ou rend-elle plus difficile – la réalisation des engagements en faveur des femmes et l'intégration des sexes/pécificités? (On trouvera à l'Annexe 4 des indications détaillées pour traiter cette question.)

5.2. Quelles modifications faudrait-il apporter à de nouveaux SSP et PP pour qu'ils soient plus compatibles avec les engagements en faveur des femmes?

6. Dans quelle mesure l'utilisation de l'aide alimentaire dans les activités/projets en cours du PP est-elle conforme à la politique visant à "Favoriser le développement"²²? (On trouvera à l'Annexe 5 des indications détaillées pour traiter cette question.)

6.1. Quelles modifications faudrait-il apporter à de nouveaux SSP et PP pour qu'ils soient plus compatibles avec la politique visant à "Favoriser le développement"?

7. Quelles mesures peut-on prendre au cours de l'élaboration du SSP et du nouveau PP pour renforcer l'efficacité de la contribution du PAM au développement au cours du prochain cycle de programmation?

8. Il y a-t-il d'autres enseignements à tirer de l'expérience acquise grâce à la conception et à l'exécution du programme de pays en cours?

VI. Notes concernant la méthodologie

Étapes de l'évaluation

Les méthodes proposées ci-après ont un caractère indicatif et peuvent être révisées/affinées par le responsable de l'évaluation au Siège et/ou le chef d'équipe.

L'évaluation se divise habituellement en trois phases:

Phase I – Préparation et examen sur documents (une semaine environ):

Avant la mission dans le pays, l'équipe examinera toute la documentation de base pertinente, notamment le SSP et le PP, les résumés d'activités, les rapports sur l'état d'avancement des projets, les rapports d'évaluation à mi-parcours ou finale, les publications/rapports spécialisés internationaux et nationaux pertinents. En outre, l'équipe devra rechercher et examiner les études effectuées en vue d'évaluations thématiques récentes, par exemple l'examen des engagements du PAM en faveur des femmes. L'équipe d'évaluation pourra se réunir au siège du PAM à Rome pour une mise au courant générale, ou bien examiner la documentation qui lui aura été envoyée puis rejoindre directement le terrain. Suite à la décentralisation de nombreuses fonctions du Programme au niveau du terrain, il est plus commode de

²² Il importe de noter qu'il ne faut pas déduire de la question numéro 5 que le programme de pays en cours sera évalué rétrospectivement en fonction des critères de la politique visant à "Favoriser le développement". Le programme sera plutôt évalué en vue d'obtenir des indications sur les modifications requises éventuellement pour que les critères soient respectés à l'avenir.



prendre connaissance de certains documents relatifs aux programmes et aux activités/projets au niveau des bureaux régionaux et nationaux.

Avant le départ de la mission pour le pays faisant l'objet de l'évaluation, le Bureau de l'évaluation (OEDE) doit transmettre au bureau de pays le mandat qui doit être communiqué aux principaux centres de liaison du gouvernement pour la programmation du PAM et aux partenaires d'exécution. Une petite équipe spéciale de parties prenantes clés du gouvernement et de représentants d'ONG clés (la composition précise de cette équipe relève du bureau de pays) peut être constituée pour examiner le mandat et assurer la réunion de compte rendu à la fin de la mission.

Phase II – Évaluation dans le pays (2-3 semaines):

Dans la mesure du possible, l'équipe doit rencontrer toutes les parties intéressées, notamment les bénéficiaires, les autorités locales et nationales, les principaux partenaires d'exécution et les autres organismes de développement intervenant dans les programmes UNDAF ainsi que les programmes du PAM.

Au cours des évaluations de programmes de pays, des données sont rassemblées dans les bureaux des principales parties prenantes de la capitale et sur le terrain où les membres de la mission peuvent visiter de grandes activités/projets de programme représentatifs. On doit donner la priorité aux réunions dans la capitale mais il est aussi nécessaire d'étudier les activités/projets de terrain. En pratique, il peut être souhaitable de passer les deux tiers du temps disponible dans la capitale et de consacrer le dernier tiers aux visites d'activités/projets sur le terrain.

Les informateurs clés avec lesquels l'équipe doit avoir des entretiens peuvent être divisés en plusieurs groupes:

Premier groupe: Personnel du PAM à plein temps et sous contrat travaillant à des activités/projets de développement;

Deuxième groupe: Partenaires institutionnels/acteurs de l'élaboration et de la coordination des programmes au niveau national, par exemple:

- Organismes des Nations Unies participant aux processus consultatifs intéressant le développement, par exemple, bilans communs de pays et UNDAF, notamment le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP, la FAO, le FIDA, l'OMS;
- Les ministères du gouvernement qui interviennent au niveau national dans les consultations sur la coordination des donateurs (par exemple, Ministère de la coopération extérieure, Ministère de la planification, Ministère des finances) ou représentent les partenaires présents ou envisagés d'activités/projets de développement du PAM: Ministère de l'agriculture, Office national des eaux, Ministère de la santé, office national des forêts, selon le cas;
- Bureaux locaux de la Banque mondiale et de la banque de développement régionale;
- Donateurs bilatéraux jouant un rôle important dans des secteurs de programmation du PAM (par exemple DANIDA pour les soins de santé primaire en Tanzanie, USAID pour la planification familiale et la survie des enfants en Ouganda). Ces donateurs devraient être identifiés par le Bureau du PAM dans le pays. Ceux qui font partie de mécanismes travaillant à la coordination au niveau national, comme le Groupe de travail sur la santé et la population au Bangladesh, présentent un intérêt particulier.
- Organisations non gouvernementales présentes au niveau national qui s'occupent de la sécurité alimentaire et/ou de la lutte contre la pauvreté. Le Bureau du PAM devrait pouvoir identifier un petit



groupe d'ONG nationales et internationales qui s'occupent activement de l'aide alimentaire et/ou de la sécurité alimentaire et de la programmation de la lutte contre la pauvreté et ont une solide réputation. L'idéal serait que ces organisations soient reconnues par le gouvernement comme coparticipants aux programmes nationaux ou régionaux.

Troisième groupe: Partenaires institutionnels intervenant dans les activités du PAM

- Bureaux nationaux, provinciaux ou locaux des organismes qui mettent en œuvre les activités/projets du PAM pour le compte du gouvernement (personnel de l'Office des eaux, fonctionnaires médicaux de district, agents des services de vulgarisation agricole, personnel de l'Office national des forêts, selon le cas);
- Personnel d'ONG nationales et internationales participant à la livraison de l'aide alimentaire du PAM et/ou à la planification et la réalisation d'infrastructures créées grâce à l'aide alimentaire;
- Personnel des organisations de services sociaux soutenues par l'aide alimentaire du PAM comme les unités de récupération nutritionnelle, les centres de santé maternelle et infantile, les écoles, etc.

Quatrième groupe: Participants et bénéficiaires

Les membres de la mission, accompagnés par des agents de projet, devraient rencontrer par groupes les participants des projets vivres contre travail, les enfants scolarisés et leurs parents, les personnes fréquentant les centres de santé maternelle et infantile, etc. Les groupes pourraient se composer d'anciens ou de représentants des villages, de femmes, de jeunes, etc. Les réunions permettront de procéder à un premier contrôle du ciblage des activités/projets de développement.

L'expérience antérieure fait penser qu'il serait utile que le bureau de pays du PAM organise une réunion ou un atelier (de préférence accueilli par le gouvernement) rassemblant l'équipe, les agents du PAM et les principales organisations intéressées pour étudier les conclusions préliminaires de l'évaluation avant le départ de l'équipe.

Phase III – Rédaction du rapport (5 journées de travail des membres de l'équipe, 10 journées de travail du chef d'équipe):

Pendant chaque phase de l'évaluation du programme de pays, le chef d'équipe doit confirmer les devoirs et les responsabilités de chaque membre, ce qu'il peut faire facilement en partant des produits de l'évaluation (voir Annexes 1 et 2) qui sont eux-mêmes articulés en fonction des objectifs et problèmes clés.

Le chef d'équipe est chargé de coordonner les contributions à l'aide-mémoire, au résumé d'évaluation et au rapport final et de rédiger ces documents. Les rapports individuels des membres de l'équipe peuvent soit être incorporés dans le rapport final, soit présentés sous forme d'annexes, en cas de besoin.

L'équipe d'évaluation

La composition de l'équipe d'évaluation doit être souple puisqu'elle dépend de l'ampleur du programme dans un pays déterminé et de son orientation sectorielle. C'est généralement OEDE qui organise et dirige l'évaluation et l'équipe se compose habituellement de trois ou quatre membres, dont le chef, et doit regrouper les qualifications suivantes:

- Expert en développement rural/sécurité alimentaire des ménages
- Planificateur/économiste du développement
- Sociologue économiste expert en problématique hommes-femmes



Il faut particulièrement veiller à ce que l'équipe compte un consultant national recruté sur place qui inspire confiance aux principales parties intéressées du gouvernement national.

Calendrier et itinéraire

Présenter dans cette section un projet d'itinéraire détaillé pour l'évaluation du PP, par exemple:

Examen/mise au point définitive du mandat d'évaluation	Décembre 2001
Planification/examen sur documents (3 jours)	Décembre 2001
Mise au courant au PAM à Rome	Sans Objet
Mise au courant au Bureau Régional	Sans Objet
Voyage au Niger	Janvier 2002
Mission dans le pays	20 janvier au 9 février 2002
Présentation de l'aide-mémoire au bureau de pays	Février 2002
Compte rendu de fin de mission au bureau régional de Dakar (ODD)	9 février 2002
Compte rendu de fin de mission au siège du PAM à Rome	Sans Objet
Voyage de retour	Février 2002
Date limite de présentation du résumé d'évaluation	Mars 2002
Date limite de présentation du rapport d'évaluation final	Juillet 2002

Organisation de la mission

Rôle du chef de mission: mettre définitivement au point la méthodologie et les aspects clés de l'évaluation, en consultation avec le responsable de l'évaluation OEDE. Le chef d'équipe précise également le rôle et la contribution de chaque membre de l'équipe, notamment l'apport individuel prévu à l'aide-mémoire, au résumé d'évaluation et au rapport final. Avec le concours du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM, le chef d'équipe définit les travaux préparatoires éventuellement demandés au bureau de pays et/ou à des consultants locaux avant la mission (il faut donner au moins 2 semaines de préavis au bureau de pays). Le Chef d'équipe a la responsabilité générale de la mission et fait la synthèse des contributions de toutes provenances, afin de préparer les documents nécessaires.

Le chef d'équipe est chargé d'établir les documents suivants:

- un aide-mémoire destiné à présenter les premières constatations et recommandations de la mission lors du compte rendu final au bureau de pays et au siège;
- un rapport d'évaluation final;
- enfin, un rapport résumé d'évaluation à présenter au Conseil d'administration.

Le chef d'équipe doit présenter les conclusions de la mission à toutes les réunions de compte rendu final et veiller à ce que les documents énumérés ci-dessus soient tous soumis dans les délais prévus.

Rôle des autres membres de l'équipe: Fournir des contributions techniques correspondant à leurs qualifications individuelles et présenter des contributions écrites à l'aide-mémoire, au rapport d'évaluation final, au rapport résumé d'évaluation et au rapport final sous la direction du chef d'équipe et du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM.

Rôle du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM: Offrir un appui à l'ensemble de l'opération d'évaluation selon les besoins, notamment assurer la liaison entre les membres de l'équipe, les services compétents du siège du PAM et le bureau de pays. Le responsable de l'évaluation veille également à ce



que l'évaluation soit menée conformément à l'orientation prévue et que le soutien logistique nécessaire soit fourni par les services du siège et le bureau de pays du PAM.

Rôle du bureau de pays de : Donner des avis sur les dates de l'évaluation, de façon que les produits de l'évaluation soient disponibles pour la préparation du SSP. Faire en sorte que tous les documents nécessaires pour planifier l'évaluation et procéder à l'étude sur documents soient fournis en temps voulu. Participer à l'identification et au recrutement de consultants locaux, selon les besoins. Veiller à ce que les travaux préparatoires éventuellement nécessaires soient effectués dans le pays avant l'arrivée de l'équipe d'évaluation et faciliter le travail de ladite équipe pendant son séjour dans le pays. Préparer et organiser l'itinéraire de la mission dans le pays et organiser l'atelier/la mise au courant/le compte rendu final de l'évaluation du PP.

Produits de l'évaluation

- **Aide-mémoire** pour les comptes rendus de fin de mission au bureau de pays et au siège (5 pages au maximum) - ***Date limite: avant départ de la mission***
- **Rapport d'évaluation final et modèle de surveillance des recommandations** - ***Date limite: 14 jours après le départ de la mission***
- **Rapport résumé d'évaluation** (5 000 mots au maximum) - ***Date limite: 1 mois après le départ de la mission***

Tous les rapports doivent être établis en français et être rédigés conformément aux schémas des Annexes 1 et 2. Les projets de rapport résumé d'évaluation et de rapport final doivent être examinés par le fonctionnaire chargé de l'évaluation d'OEDE avant d'être définitivement mis au point.

Le rapport résumé d'évaluation, les rapports techniques et le rapport d'évaluation final doivent être soumis en version papier, accompagnée d'une version électronique. Le cas échéant, les annexes doivent également être présentées en version électronique en utilisant le logiciel standard du PAM (Microsoft). Pour faciliter le traitement, le rapport résumé doit être soumis sous forme de texte simple non formaté (pas de numérotation des paragraphes, caractères gras, soulignage, etc.).

La mission est entièrement responsable de son rapport complet indépendant qui ne traduit pas nécessairement les vues du PAM.

L'évaluation doit se dérouler conformément au présent mandat et sous la direction générale d'OEDE.

Les Annexes au présent mandat (non comprises dans le présent rapport) fournissent à l'équipe d'évaluation quelques outils à utiliser pour procéder à l'évaluation du PP et à en rendre compte.



Rapport Complet de l'Évaluation du Programme de Pays - Niger

ANNEXE 2 - NIGER
DISTRIBUTION D'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM
PROGRAMME DE PAYS 10015.0 (1999-2002) ET OPÉRATIONS D'URGENCE

	Quantités approuvées (tonnes)				Situation au 31 décembre 2001 (tonnes)			
	Quantités de vivres approuvées	Allocation annuelle moyenne théorique	Quantités distribuées en 2001		Quantités distribuées depuis le début du programme de pays	Progrès ¹ (%)	Prorata ² (%)	Quantités à distribuer en 2002
	A	B	prévue	réalisée	C	D = C/A	E = 3 X (C/B)	
Développement rural								
(activité 1)	25 369	6 342	11 542	8 548	12 074	48	63	4 740
Cantines scolaires								
(activité 2)	17 268	3 698	4 013	3 589	5 706	33	51	4 267
Santé nutrition								
(activité 3)	7 958	1 990	2 116	996	2 121	27	36	2 116
Total programme de pays	50 595	12 030	17 671	13 133	19 901	39	55	11 123
Total urgence³	7 592	7 592	7 592	2 519	s/o	s/o	s/o	2 762
GRAND TOTAL	58 187	19 622	25 263	15 652	s/o	s/o	s/o	13 885

¹ Quantités effectivement distribuées après 3 années (1999–2001) d'exécution du programme de pays comparées aux prévisions sur la durée totale du programme de pays, à savoir 4 ans (1999–2002).

² Quantités effectivement distribuées après 3 années (1999–2001) d'exécution du programme de pays en proportion de l'allocation moyenne théorique après 3 ans.

³ Opérations d'urgence: 10063 et 10068.



ANNEXE 3²³ - LISTE DE CONTRÔLE POUR RÉALISATION DES ENGAGEMENTS EN FAVEUR DES FEMMES ET L'INTEGRATION DES SEXOSPÉCIFICITÉS

Eléments essentiels des engagements en faveur des femmes et de la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP avec les engagements en faveur des femmes et la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
Engagement I: assurer l'accès direct des femmes à une nourriture appropriée					
<ul style="list-style-type: none"> Le programme de pays s'efforce-t-il réellement de faire parvenir la nourriture aux femmes, par exemple au moyen de cartes de rationnement pour les femmes? 	Ne s'applique pas				
<ul style="list-style-type: none"> Les activités du PP portent-elles sur les carences en micronutriments des femmes et des enfants? 	Rien n'a été entrepris en ce sens				+
<ul style="list-style-type: none"> Les activités du PP tiennent-elles compte des habitudes culinaires et alimentaires locales? 	Oui, dans la mesure des règlements et disponibilités en vivres du PAM.		+		
<ul style="list-style-type: none"> Les femmes ont-elles été consultées pour fixer la composition de l'assortiment alimentaire? 	Non				+
<ul style="list-style-type: none"> Les ménages dirigés par une femme bénéficient-ils d'une attention particulière en raison de leur pauvreté et de leurs problèmes de temps plus graves? 	Non (voir difficultés de ciblage au-delà des régions dans rapport d'évaluation)				+
<ul style="list-style-type: none"> Le PP s'efforce-t-il de réduire les risques que les femmes courent du point de vue de la sécurité ou de la santé lors de la collecte des produits alimentaires ? 	Incompréhensible				

²³ Annexes 4 et 5 du mandat d'évaluation



Rapport Complet de l'Évaluation du Programme de Pays - Niger

Engagement II: prendre des mesures pour assurer l'accès sur un pied d'égalité et la pleine participation des femmes aux structures de pouvoir et à la prise de décisions					
<ul style="list-style-type: none"> Le PP répond-il aux besoins stratégiques des femmes: adopte-t-il une optique qui met en question les rôles traditionnels de chaque sexe et émancipe les femmes? Décrire les modalités d'action. 	Les intentions de rejoindre les femmes et de répondre à leurs besoins sont clairement énoncées. Les moyens pour y parvenir (par exemple, atteindre un taux de 70% de participation de femmes aux travaux des chantiers) sont parfois discutables.			+	
<ul style="list-style-type: none"> Le PP porte-t-il sur les relations entre les sexes? Fait-il participer les hommes au dialogue sur les problèmes de statut des femmes? 	Non				+
Engagement III: prendre des mesures positives pour favoriser l'accès des femmes sur un pied d'égalité aux ressources, aux emplois, aux marchés et au commerce					
<ul style="list-style-type: none"> Les ressources du programme de pays sont-elles délibérément orientées vers les femmes et les jeunes filles lorsqu'il existe un écart important de 25% par exemple, entre hommes et femmes?²⁴ (c'est le cas de la plupart des pays recevant une aide du PAM). Quelle action a-t-elle été entreprise? 	Oui. Les actions en matière de santé et d'éducation visent les femmes en priorité. Une attention particulière est aussi portée aux femmes dans le cadre des VCT.			+	
<ul style="list-style-type: none"> Les femmes participent-elles aux activités vivres contre travail? En qualité de travailleurs ou aussi de décideurs? Ont-elles la maîtrise des biens créés? 	Les femmes constituent la majorité des travailleurs dans le cadre des VCT, principalement parce que les hommes doivent aller travailler à l'extérieur de leur communauté pendant la période des VCT. Officiellement, les femmes participent peu aux prises de décision et elles n'ont la maîtrise d'actifs que sur une base très limitée (voir rapport d'évaluation)				+
<ul style="list-style-type: none"> Le PP offre-t-il aux femmes des possibilités d'acquérir de nouvelles compétences dans le cadre d'activités vivres contre travail de façon à renforcer la durabilité du développement? 	Cela varie d'un partenaire à l'autre. Au faite de sa mise en oeuvre, le PDR-ADM s'est efforcé de former les femmes en matière de gestion et en matière de nouvelles techniques de restauration des ressources naturelles ou de production agricole.				+

²⁴ Pour trouver des informations sur l'écart entre hommes et femmes dans votre pays, veuillez contacter le Conseiller principal pour la problématique hommes/femmes, SPP au Siège.



Rapport Complet de l'Évaluation du Programme de Pays - Niger

<ul style="list-style-type: none"> Dans le cadre du PP, le bureau de pays joue-t-il un rôle d'avocat en faveur des femmes? En faveur de l'équité entre les sexes? Pour mobiliser des ressources en vue de travaux en partenariat? 	Les intentions et déclarations y sont. Les répercussions demeurent limitées.			+	
Engagement IV: établir et diffuser des données ventilées par sexe à des fins de planification et d'évaluation					
<ul style="list-style-type: none"> Les systèmes de S&E utilisés dans le PP tiennent-ils compte de la problématique hommes/femmes? Expliquez comment. 	Les données de suivi de la distribution des vivres sont désagrégées par sexe. Pour le moment, le PAM/Niger ne dispose pas des ressources qui lui permettraient d'en arriver à une appréciation correcte des résultats en tenant compte de la problématique hommes/femmes.			+	
<ul style="list-style-type: none"> Des informations qualitatives tenant compte de la problématique hommes/femmes sont-elles également rassemblées? 	Très peu et cela constitue une lacune sérieuse.			+	
<ul style="list-style-type: none"> Le PP considère-t-il les intrants, les effets, les résultats et l'impact dans une perspective tenant compte des différences entre les sexes? 	Le suivi se concentre surtout sur les intrants.			+	
Engagement V: améliorer les comptes rendus des mesures prises pour mettre en œuvre les engagements					
<ul style="list-style-type: none"> Les fonctionnaires du PAM sont-ils considérés dans le PP comme responsables de la mise en œuvre des engagements en faveur des femmes et de l'intégration de la problématique hommes/femmes? Comment? 	Implicitement			+	
<ul style="list-style-type: none"> Le responsable pour la problématique hommes/femmes dispose-t-il de pouvoirs suffisants? D'appuis suffisants? 	Voir plus haut. Le pouvoir étant souvent lié aux ressources, qui sont limitées, le pouvoir effectif est également restreint. Des appuis sont toutefois régulièrement apportés sous forme de formation et de fonds de recherche.			+	
<ul style="list-style-type: none"> Les partenaires d'exécution sont-ils considérés comme responsables de la mise en œuvre des engagements en faveur des femmes et de l'intégration de la problématique hommes/femmes, par exemple aux termes des lettres d'accord et mémorandums d'accord? Comment? 	Les partenaires sont effectivement responsables. Leur engagement réel est toutefois très variable d'un partenaire à l'autre : excellent dans le cas du PDR – ADM, beaucoup moindre pour ce qui est des autres.			+	



ANNEXE 4

LISTE DE CONTROLE INDICATIVE CONCERNANT LE DEGRE DE COMPATIBILITE DES ACTIVITES/
PROJETS AVEC LA POLITIQUE FAVORISER LE DEVELOPPEMENT²⁵

Eléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
1. Engagement du gouvernement					
♦ Stratégie de sécurité alimentaire nationale ou autre politique visant à favoriser le développement en place – identifier la politique	A l'époque de la formulation du PP, le document de référence pour la stratégie de sécurité alimentaire était le « Programme cadre de Politique économique et financière ». Le PP est en conformité avec ce document.	+			
♦ Coopération interministérielle établie – mentionner les comités, mécanismes existants	Une Cellule de coordination et un comité de pilotage interministériels existent. Le mandat et la composition de la Cellule de coordination sont à revoir en fonction des exigences du PP. Quant au Comité de pilotage, il a bien été créé, mais il ne s'est jamais réuni. Son rôle devrait être élargi (voir Résumé de l'évaluation) pour lui donner plus de pouvoirs et susciter l'intérêt de ses membres.				+
♦ Ciblage des plus pauvres – notamment des femmes – mentions dans l'accord PP ou les plans d'activités	Les actions en matière de santé et d'éducation visent les femmes de façon prioritaire. Une attention particulière est aussi portée aux femmes dans le cadre des VCT/VCF. Le ciblage des pauvres demanderait de meilleures connaissances du milieu. La stratification qui prévaut au sein de certains groupes ethniques limitera vraisemblablement la portée du ciblage.		+		
♦ Personnel et autres ressources humaines affectées, selon capacité – éventuellement mentions d'agents de contrepartie insuffisants ou sous qualifiés	Le personnel national affecté semble suffisant en nombre, mais son profil doit être revu (voir plus haut). L'efficacité de la contrepartie nationale est, par ailleurs, freinée par le manque de ressources dont elle dispose et, par conséquent, son peu de motivation.			+	

²⁵ Cette liste est établie d'après la liste de contrôle remplie figurant dans le document: *L'heure du changement: aide alimentaire et développement – Favoriser le développement en pratique*, PAM, mai 1999.



Rapport Complet de l'Évaluation du Programme de Pays - Niger

Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
◆ Identification des mesures connexes de renforcement des capacités si les qualifications ou la disponibilité de personnel de contrepartie posent des problèmes	Aucune disposition conséquente n'a été prise.				+
2. Coordination					
◆ Le programme fait mention des priorités UNDAF/Bilan commun de pays et y est conforme – citer références dans PP et activités à UNDAF/Bilan commun de pays	Le PP est en conformité avec la Note de stratégie nationale (1997-2002) qui servait de cadre de référence au moment de l'élaboration du PP.		+		
◆ Liaisons complémentaires avec d'autres partenaires – preuves de participation de partenaires non traditionnels et non gouvernementaux	Liens peu développés, sauf dans le domaine du développement rural. C'est là une des faiblesses majeures du PP.			+	
3. Partenaires opérationnels					
◆ Identifier les partenaires opérationnels – citer les partenaires clés par activité	Grands partenaires internationaux dans le domaine du développement rural : notamment, Coopération bilatérale italienne, FIDA, PNUD. Partenariat limité à la Banque mondiale et l'OMS pour le déparasitage en milieu scolaire et partenariat presque inexistant dans le domaine de la santé/nutrition.			+	
◆ Partenaires opérationnels choisis pour leur efficacité	Peut-être dans le cas du développement rural. Mais la signification du terme « efficacité » demeure entière, un partenaire, pourtant efficace dans le domaine technique, peut interrompre la mise en œuvre de son projet/programme, par manque de respect des conventions de la part de la contrepartie nationale en cours de route. Il devient alors inefficace d'un point de vue opérationnel comme partenaire du PAM.	+			
4. Compréhension des besoins					
<i>Besoins de consommation</i>					
◆ Problème de consommation ??? alimentaire convenablement identifié? – citer les mentions de l'ACV ou d'autres opérations de cartographie/ciblage et informations	Signification du terme consommation ??? l'ACV démarre, mais de nombreuses données existent sur l'insécurité alimentaire au Niger (cf. notamment données du SAP et d'une enquête CARE)		+		
◆ Nature du problème de consommation ??? alimentaire – zone géographique, population touchée, gravité	Idem.				



Rapport Complet de l'Évaluation du Programme de Pays - Niger

Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
♦ Indicateurs principaux du problème de consommation ? ? ? alimentaire – indicateurs cités dans le PP et les documents relatifs aux activités	Idem.				
Lien entre la consommation ? ? ? et l'investissement					
♦ Comment l'alimentation ? ? ? a-t-elle été liée aux possibilités de développement dans le PP et le plan d'activité?	Pas clair.				+
5. Création d'actifs durables					
♦ Quels actifs ont été créés? Pour qui?	Récupération de terres, aménagements hydro agricoles, mares pour les populations locales. Les personnes qui travaillent sur les chantiers (généralement les femmes) ne sont pas forcément celles à qui les actifs reviennent, bien qu'elles puissent souvent en bénéficier via leurs maris.		+		
♦ Quels sont les avantages durables tirés des actifs créés? Pour qui?	Réduction du risque d'insécurité alimentaire : augmentation de la productivité et de la production, augmentation des revenus		+		
6. Qualité du ciblage					
♦ Indicateurs appliqués pour identifier les zones géographiques et les groupes cibles dans ces zones	Les indicateurs utilisés sont ceux de la vulnérabilité. Quant aux groupes cibles, ils ne sont pas suffisamment connus. Même si cela était le cas, la portée du ciblage sera toujours tributaire du type de partenaires présents dans les régions retenues par le PAM.		+		
♦ Les femmes sont-elles ciblées sur un pied d'égalité?	Cela varie en fonction des activités (voir supra). De façon générale, elles ont la part du lion. Il n'est pas certain que cela soit toujours souhaitable, comme dans le cas de leur participation en tant que manœuvre sur les chantiers.		+		
♦ Les zones ciblées correspondent-elles aux zones souffrant le plus d'insécurité alimentaire?	De façon générale, oui	+			
♦ Méthodes/techniques utilisées pour identifier les groupes de participants à l'intérieur d'une zone géographique – citer les méthodes mentionnées dans les résumés d'activité.	D'habitude confié au partenaire technique ou à la contrepartie gouvernementale.		+		



Rapport Complet de l'Évaluation du Programme de Pays - Niger

Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
7. Participation					
◆ Participants ? ? ? au projet ??? prenant part à la planification, à l'exécution et/ou au suivi	Les bénéficiaires n'ont pas participé à la planification et ne participent pas au suivi. Ce sont eux toutefois qui exécutent les composantes du PP.			+	
◆ Instruments et méthodes participatifs utilisés	Sensibilisation et formation de comités de gestion confiée aux partenaires d'exécution.			+	
◆ Mécanismes utilisés pour favoriser la participation	ZOP et MARP dans le cas du développement rural.			+	
◆ Comment les femmes et les hommes ont-ils participé à la prise de décisions??? – citez les mentions, figurant dans les documents d'activité, de mesures spéciales visant à encourager la pleine participation aux prises de décisions	En général, les hommes participent davantage que les femmes aux décisions concernant les interventions les touchant.			+	
8. Rapport coût efficacité					
◆ Solutions diverses examinées pour atteindre les objectifs de l'aide alimentaire	Non advenu.				
◆ Mesures adoptées pour réduire les coûts au minimum	Non advenu		+		
9. Qualité technique					
◆ Mission d'évaluation des activités?	Oui, pour chacune des trois activités, à des moments divers.		+		
◆ À quel stade du cycle du programme a-t-on eu recours à des techniciens spécialistes?	En temps utile, notamment lorsque les grands partenaires du développement rural ont cessé ou ralenti leurs interventions.		+		
◆ Provenance de ces spécialistes (FAO, OIT, UNESCO, OMS)?	FAO, UNESCO, OMS, OIT, etc.	+			
◆ Critères utilisés pour évaluer la durabilité des actifs?	Non advenu.				+



Rapport Complet de l'Évaluation du Programme de Pays - Niger

Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
◆ Conditions dans lesquelles l'assistance du PAM n'est plus nécessaire – citer les mentions figurant dans le plan d'activité	Aucun plan de désengagement n'a systématiquement été prévu sauf pour l'éducation de base. Cela se fait parfois au gré des circonstances et des personnes qui exécutent les activités.			+	
10. Incidences sur le marché					
◆ Analyse de l'incidence sur les marchés locaux des importations ou des achats locaux effectués au titre de l'aide alimentaire	Aucune analyse n'a été entreprise			+	
11. Démonstration des résultats					
• Indicateurs de résultats établis et utilisés?	A venir. Ces indicateurs devraient être déterminés dans le cadre de la préparation du prochain PP.				+



ANNEXE 5 LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

- Accord de programme entre la République du Niger et le PAM. Février 1999.
- Aide Mémoire de la Mission d'évaluation du PP (1998 - 2002).
- Appui aux activités de soins materno-infantiles, de réhabilitation et d'éducation nutritionnelle. Rapport résumé d'évaluation. Octobre 1998.
- Arrêté no 030/PM du 7 novembre 1989 portant création et organisation d'une cellule interministérielle de coordination de l'assistance du PAM au Niger.
- Arrêté n° 012/PM du 9 février 2001 portant création et organisation du Comité de pilotage du PAM.
- Assistance alimentaire aux écoles primaires en milieu nomade et transhumant (élarg.4) Mai 1996.
- Assistance aux mère et enfants vulnérables à la malnutrition: résumé de l'activité. n.d.
- Consultation sur le volet scolarisation des filles du projet 2445/4. Halima Hamza. Juin 1998.
- Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté. République du Niger. Juillet 2000.
- Enquête à indicateurs multiples. République du Niger/UNICEF. Décembre 2000.
- Enquête de base du programme : Services de base intégrés. République du Niger/UNICEF. 2000.
- Enquête démographique et de santé Niger, 1998. République du Niger.
- Etude de l'impact de la participation des filles sur les chantiers du projet Keita vs la scolarisation des filles et l'organisation de la famille. Halima Amza. Août 1999.
- Evaluation thématique des projets de cantines scolaires de longue durée en Afrique de l'Ouest. n.d.
- Evaluation de la sécurité alimentaire dans les départements de Tahoua, Zinder, Maradi, Diffa, Tillabéry. Care International, 1998.
- Gestion durable des ressources naturelles : Leçons tirées du savoir des paysans de l'ADAR. Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, GTZ/KFW/DED. 1997.
- Mission de revue technique et d'appréciation du projet NER 2445/4 « Assistance alimentaire aux écoles en milieu nomade et transhumant » 5-26 février 2001. Conclusions et recommandations.
- Mission de revue technique de l'activité de base « Développement rural » Programme de Pays (NER, 6106). A. Byron, K.G. Akoubia et M.G. Bayard. Octobre/novembre 2000.
- Note de stratégie nationale (1997-2002). République du Niger/PNUD. Août 1997.
- Ordonnance N°92-030 du 8 juillet 1992.
- Ordonnance N° 93-015 portant principes d'orientation du Code Rural.
- Ordonnance N° 93-014 du 2 mars 1993 (modifiée par la Loi 98-041 du 7 décembre 1998) portant Régime de l'Eau.



- Plan national de nutrition (1996). Ministère de la Santé.
- Programme cadre national de lutte contre la pauvreté. République du Niger. Juillet 1998.
- Stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire pour le Niger. Cabinet du premier ministre, Comité national d'alerte précoce et de gestion des catastrophes naturelles. Août 2000.
- Programme complet de sécurité alimentaire. FAO/Gouvernement du Niger. 1994.
- Projet de bilan commun de pays au Niger. ONU. Edition 2001.
- Rapport national sur le développement humain, Niger 1999. République du Niger/PNUD.
- Stratégie de Réduction de la pauvreté. République du Niger/ SP/SRP (2002).
- Stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire au Niger. Comité national du système d'alerte précoce et de gestion des catastrophes. Août 2000.



ANNEXE 6

Liste des personnes rencontrées

- Membres de l'équipe du Bureau de pays (représentant, chargés d'activité, responsable de la logistique, responsable de l'administration, chef du bureau auxiliaire de Zinder)
- Contrepartie nationale (Finances et Economie, Développement agricole, Santé publique, Education de base)
- Ministre des Finances et de l'Economie
- Ministre du Développement Agricole (MDA)
- Ministre de l'Education
- Secrétaire générale de l'Education de base
- Secrétaire générale de la Santé publique
- Directeur du cabinet du Premier Ministre
- Représentant et chargés de programmes du PNUD
- Représentant Banque Mondiale
- Représentant FAO
- Représentant OMS
- Représentante et chargés de programmes UNICEF
- Représentant du FNUAP
- Directrice de l'Union européenne
- Directeur des Etudes et de la Programmation du MDA
- Directeur, conseiller technique et membre de la CCA
- Equipe Unité de Gestion du Projet PSN-FIDA
- Equipe du Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté
- Equipe du PDRT
- Equipe du PDR-ADM
- Chargé de programme à l'ACDI
- CTP Programme spécial de sécurité alimentaire (FAO)
- CTP Projet intrants (FAO)
- Consultant FAO pour l'élaboration du Programme global de sécurité alimentaire
- Représentant de l'ONG Plan Niger
- Représentant de l'ONG Heller Keller International/Niger
- Représentant de l'ONG CARE/Niger
- Présidente de l'ONG ANNOURA



- Représentant de l'ONG Afrique verte
- Directrice et chargé de programme au CRS
- Equipe du bureau de Dakar (programmation, ACV, nutrition, logistique, administration)
- Chargé de programme au FEWS
- Equipe de coordination des appuis PAM pour la région de Tillabéry
- Cantines scolaires et centres de santé de la région de Tillabéry
- Unité de Terrain de Ouallam
- Bénéficiaires VCT et BC de Koubora (Ouallam)
- Chef de Canton de Simiri
- Femmes bénéficiaires de Tolkobey (Simiri, Ouallam)
- Coordonnateur régional des appuis PAM à Tahoua
- Directeur Régional de l'Education Tahoua
- Directeur Départemental du Plan de Tahoua
- Directeur régional de la santé Publique de Tahoua
- Préfet par intérim Tahoua
- Sous-préfet Keita
- Personnel de Santé de Kalfou
- Bénéficiaires Village de Garin Moussa (Keita)
- Personnel de santé de Ibohamane
- Personnel Unité de Terrain de Illéla

