Fighting Hunger Worldwide

Evaluation D'Opération

EMOP 200170.0 – Sauver des Vies et Améliorer la Nutrition au Niger:
Evaluation de l'Opération

Mars 2011
Commanditée par le
Bureau de l'Evaluation
Mesurer les résultats, Partager les leçons apprises

Préparé par

Franck Müller, Chef d'Equipe
Montse Escruela, Nutritionniste
François De Meulder, Logisticien
Maï Souleymane Dandibi, Epidemiologiste Santé/Nutrition

Rapport numéro: OE/2011/001

WFP
World Food Programme
wfp.org

Remerciements

L'équipe tient à remercier l'ensemble des participants à cette évaluation – Services de l'Etat, Partenaires, Bénéficiaires et PAM – qui s'est déroulée dans de bonnes conditions et qui a pu obtenir la plupart des informations demandées. La collaboration des équipes du PAM, tant au niveau des Sous Bureaux que de Niamey a été franche et complète, de même qu'à Dakar à travers son point focal Mme Patrizia Papinutti. Nous voudrions aussi adresser une mention particulière aux deux personnes chargées de rassembler la documentation au niveau du siège à Rome dont le travail préparatoire et la disponibilité ont été remarquables. Plus particulièrement, le Chef d'Equipe remercie grandement Binetou pour sa précieuse collaboration.

Décharge

Les opinions exprimées sont celles de l'équipe d'évaluation et ne reflètent pas nécessairement celles du PAM. La responsabilité des opinions exprimées dans ce rapport demeure celle des auteurs. La publication de ce document n'implique pas la validation par le PAM des opinions exprimées.

La forme employée et les informations contenues dans les cartes n'impliquent l'expression d'aucune opinion de la part du PAM concernant le statut légal ou constitutionnel de n'importe quel pays, territoire ou aire maritime ou concernant la délimitation des frontières.

Gestion de l'évaluation

Directrice du Bureau de l'Evaluation: Mme Caroline Heider, OE (Rome)

TABLE DES MATIERES

Opération en chiffres i

Résumé ii

Cartographie générale x

Table des illustrations xi

1 - Introduction 1

1.1 - Caractéristiques de l'Evaluation 1

1.1.1 - Portée et justification 1

1.1.2 - Eléments majeurs à retenir 1

1.1.3 - Déroulement 3

1.2. Contexte 4

1.2.1 - Contexte national et sous régional 4

1.2.2 – Présentation rapide de la crise 2009/2010 5

2 - Vue d'ensemble et stratégie de l'opération 7

2.1. Vue d'ensemble de l'opération 7

2.1.1 – Descriptif rapide 7

2.1.2 – Cadre logique 7

2.2. Stratégie de l'opération 8

2.2.1 – Pertinence de la réponse du PAM 8

2.2.3 – Cohérence des choix structurels 9

2.2.4 – Cohérence des choix opérationnels 10

2.2.4 – Cohérence des critères de ciblage 12

3 - Résultats 13

3.1. Bénéficiaires et Aide fournie – Résultats immédiats 13

3.1.1 – Préambule 13

3.1.2 – Résultats généraux concernant les vivres 14

3.1.3 – Bénéficiaires atteints par l'EMOP 18

3.1.3.1 - Préambule 18

3.1.3.2 – Vue d'ensemble 20

3.1.3.3 – Les bénéficiaires du Blanket Supplementary Feeding (BSF) 21

3.1.3.4 – Ration de protection (RP) 23

3.1.3.5 - Supplémentation Alimentaire (CRENAM – ACCE) 24

3.1.3.6 - Supplémentation Alimentaire (CRENAM – ACCFEA) 26

3.1.3.6 - Accompagnateur d'enfants sévèrement malnutris dans les CRENI (ACCOM) 27

3.1.3.7 – Les opérations de « Cash » 27

3.2. Objectifs Atteints - Effets 28

3.2.1 – Vue générale des effets 28

3.2.2 – Blanket Supplementary Feeding 30

3.2.3 – Rations de protection du BSF 31

3.2.4 – Supplémentation Alimentaire enfants et FEA malnutris modérés (CRENAM) 31

3.2.5 – Ration accompagnateurs enfants sévèrement malnutris (CRENI) 35

3.2.6 – Opérations de Cash 36

3.3. Contribution aux Changements dans le Pays 36

3.3.1 – Impacts et changements immédiats sur le plan humanitaire 36

3.3.2 – Changements politiques et structurels 37

4 - Facteurs expliquant les Résultats 38

4.1. Facteurs Externes 39

4.2. Facteurs contrôlés par le PAM 40

4.2.1. - La stratégie opérationnelle mise en œuvre 40

4.2.2 - Ressources financières & coûts 41

4.2.3 – Contractualisation & logistique 44

4.2.4 - Modalités de distribution 49

4.2.5 - Management & gestion des ressources humaines 50

4.2.6 – Suivi & Evaluation des activités 52

4.2.7 – Qualité des partenariats 53

4.3 – Questions transversales 54

5 – Conclusions and Recommandations 55

5.1. Conclusions Générales & leçons apprises 55

5.1.1 - Conclusions 55

5.1.2 – Leçons apprises (ou confirmées) 57

5.2. Recommandations 58

5.2.1 – Dans le cadre général et du fonctionnement interne 58

5.2.2 – Dans le domaine de la nutrition 60

Opération en chiffres

Titre de l'opération	Sauver des vies et améliorer l'état nutritionnel des populations au Niger		
Numéro d'opération	200170.0		
Dates importantes			
Démarrage souhaité	1er août 2010		
Approbation	19 Juillet 2010		
Démarrage effectif	1er août 2010		
Date de clôture actuelle	30 juin 2011		
Dates considérées pour l'évaluation	1er août au 31 décembre 2010		
Nombre de révisions	1 = BR1 : modification de temps (+ 6mois), d'activité (FFW/CT) et de budget (+ 65 M$)		
Finalité	Sauver des vies et améliorer l'état nutritionnel des populations au Niger		
Objectifs (avant la BR 1)	1 – Réduire le niveau de malnutrition aigue chez les enfants < 5 ans 2 – Améliorer la consommation alimentaire pendant la période d'assistance des ménages ciblés et affectés par la crise 3 – Améliorer la consommation alimentaire parmi les ménages ciblés par le transfert monétaire à Ouallam (zone pilote)		
Caractéristiques globales	**Bénéficiaires**	**Tonnage**	**US$**
Conception initiale approuvée	7 886 655	212 518 mt	213 405 202
Au moment de l'évaluation (BR1)	10 246 420	265 591 mt	278 155 393
Activités (avant BR1)	**Bénéficiaires**	**Tonnage**	**USD**
Blanket Feeding 6/23 (BSF)	924 982	29 732	Nd
Rations de protection (RP familles)	6 474 876	153 841	Nd
Supp alimentaire (enfants 6/59)	455 625	6 687	Nd
Supp. alimentaire (femmes E&A)	105 000	4 331	Nd
Rations accompagnateurs (RA)	27 630	439	Nd
Distribution Gratuite Ciblée (DGC)	1 000 000	17 489	Nd
Transfert monétaire (TM)	38 500	0	500 000
Partenaires principaux			
Gouvernement	DNPGCA & 7 CRPGCA, CCA, CIC, SAP, INS, DN		
ONG	Plan, Care, Caritas, MSF (B, CH, F), CRS, ACH , HKI, IRD, IRS, Oxfam, WVI		
Bilatéraux	FEWS		
Multilatéraux	Unicef, FAO, OMS, CILSS		
Donateurs principaux	USA, UE, UN CERF, GB, Norvège, Espagne, Canada, France		
Autre opération PAM en cours	IPSR 10611, PP/DEV 10614, SO 10734, SO 200124		

NB : A noter que les coûts par activité ne sont pas déterminables puisque le document initial de projet ne les fournit pas directement et ne désagrège pas le coût des vivres au même niveau que celui des rations (par exemple, CSB, CSB++, Plumpy sont tous regroupés sous "vivres préparés" au même coût unitaire. En outre, en reprenant les chiffres fournis dans le document de projet (nombre de bénéficiaires par activité table 3 p8, rations et nombre de jours d'appui table 2 p11, coût unitaires des denrées en annexe 1A p17), on ne retrouve pas les chiffres des tonnages totaux par denrée (table 3 p11), ni ceux des coûts des denrées (annexe 1A p17). L'annexe « Budget » du Prodoc explique que les « chevauchements » sont exclus des comptages, ce qui peut expliquer la différence mais sans la déterminer clairement.

Résumé

Introduction

1. Les objectifs de l'évaluation : La crise de 2005 avait fortement marqué les esprits et le PAM – alors particulièrement indexé par la communauté internationale et l'Etat Nigérien – l'a vécu comme une sorte de traumatisme qu'il ne tenait pas à revivre. La crise de 2010 a donc été traitée avec le maximum d'attention afin d'éviter tout écueil. La présente évaluation s'attache ainsi à mesurer la réponse du PAM sur deux niveaux. Tout d'abord, de manière classique, l'EMOP 20017.0 a été évaluée dans son processus de « préparation – mise en œuvre – résultats » afin d'observer la réponse du PAM. C'est la justification première de cette évaluation. Ensuite, la crise 2010 a été replacée dans le cycle des celles qui frappent le Niger depuis plusieurs décennies avec une récurrence regrettable mais presque prévisible. Entre 2005 et 2010, le PAM a poursuivi ses interventions et il sera intéressant d'analyser comment les leçons de 2005 ont été intégrées dans la démarche du PAM et comment les leçons des deux dernières crises pourront permettre de mieux se préparer – voire d'atténuer – la prochaine.

2. La conception de l'évaluation : Conformément aux termes de référence, l'évaluation s'est attachée à traiter trois grandes questions qui structurent le plan du présent rapport et regroupent l'ensemble des axes traditionnels d'évaluations :
    a. Les éléments de stratégie : Comment et sur quelles bases l'opération a-t-elle été construite (pertinence) et quels choix ont été réalisés (cohérence) ?
    b. Les performances et les résultats : Comment l'opération a-t-elle été mise en œuvre (efficience) ? Atteint elle ses objectifs (efficacité) ?
    c. Les facteurs expliquant les résultats : Quels éléments externes et internes apportent un éclairage pertinent sur les analyses effectuées dans le cadre de l'évaluation

3. La méthodologie proposée incluait **1/**une matrice d'évaluation couvrant les trois grandes axes précédents déclinés en une série de questions, d'interlocuteurs et d'indicateurs, **2/**des guides d'entretien par type d'interlocuteur désagrégeant les questions et **3/**une grille d'évaluation attribuant une notation indicative pour chaque élément abordé à travers une série d'indicateurs notés. L'équipe était composée de 4 consultants, un épidémiologiste de la santé/nutrition, une nutritionniste, un logisticien et un chef d'équipe. L'évaluation s'est déroulée dans de bonnes conditions malgré des aspects sécuritaires limitatifs et un timing assez serré.

4. Le contexte général : Le Niger est l'un des pays les plus pauvres du monde dont les deux tiers de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté, les différents indices de développement peignant un tableau économique et sanitaire difficile. L'économie est dominée d'une part par une agriculture de subsistance peu modernisée, largement dépendante des pluies et des aléas et d'autre part par l'élevage, essentiellement bovin, les deux activités représentant environ 40% du PIB mais employant 85% de la population active qui ne parviennent pourtant pas à créer une autosuffisance. De fait, le pouvoir d'achat des ruraux Nigériens demeure très bas et sous influence de marchés très fluctuants, ce qui augmente la sensibilité des populations aux chocs. Enfin, politiquement, le Niger a connu plusieurs turbulences ces dernières années, la dernière étant le coup d'Etat du 18 février 2010.

5. La crise 2010 : Pressentie depuis la mi 2009 en raison de récoltes vivrières et fourragères très déficitaires (respectivement -31% et -67% des besoins), la crise de 2010 a progressivement pris forme pour apparaître au grand jour après le coup d'Etat de février et à travers deux enquêtes aux résultats transparents. La première, en avril 2010, a confirmé l'état d'insécurité alimentaire de 48% de la population Nigérienne (dont 22% de manière sévère) et la seconde en juin 2010 a révélé des taux de malnutrition aigue catastrophiques sur l'ensemble du territoire, au delà ou proches des seuils d'urgence de l'OMS (15%) avec des chiffres concernant les enfants de 6 à 23 mois montant à plus de 26%. Enfin, à noter que malgré un pic en mai, le cours des céréales est demeuré assez stable traduisant surtout une crise d'accessibilité pour des ménages dont les ressources étaient réduites à néant suite à un appauvrissement excessif.

Vue d'ensemble de la stratégie de l'opération

6. Vue d'ensemble : Dès la fin 2009, le PAM a amorcé sa réponse à la crise en utilisant l'IPSR 10611.0 à travers les révisions budgétaires 5 et 6 qui ont permis de mettre en œuvre des opérations de BSF et de DGC[1] à une échelle conséquente. L'EMOP 20017.0 lui a logiquement succédé en renforçant notamment ces dernières. L'opération devait initialement durer 5 mois (de août à décembre 2010) avec un budget prévisionnel de 213 405 202 US$ et un tonnage total en vivres de 212 518 mt. Elle prévoyait de toucher 7 886 655 individus sur l'ensemble du territoire Nigérien et se déclinait en 7 activités.

7. Stratégie de l'opération : D'une manière générale, la justification de l'opération n'est pas à mettre en cause. Son alignement avec les stratégies du gouvernement, des PTM, des agences des NU et les credo du PAM, ainsi que sa logique d'intervention au regard des priorités humanitaires ont été pertinentes. Malgré la capacité de réaction de l'IPSR, le choix de l'EMOP « corporate » a permis, en interne, de mobiliser des moyens matériels et humains conséquents adaptés aux besoins et en externe, de proposer un affichage plus clair de l'urgence et, ainsi, de mieux pouvoir sensibiliser les donateurs. Deux objectifs majeurs ont été définis : Le premier « Sauver des vie » était tout à fait pertinent mais le second « Améliorer la nutrition au Niger » semblait a priori très ambitieux. Ils se sont déclinés en trois effets recherchés qui, quant à eux, apparaissent assez disparates entre **1/**réduire le taux de malnutrition aigue parmi les moins de 5 ans qui semble difficile à atteindre, **2/** Améliorer la consommation alimentaire pendant la période d'assistance pour la population ciblée qui semble difficile à mesurer et **3/** Améliorer la consommation alimentaire pour les ménages affectés par la crise, ciblés pour l'activité Argent Contre Travail qui semble assez marginal dans la première mouture du document (ciblé sur 22 villages de Oualam)

8. Le choix des activités s'est révélé assez cohérent puisqu'elles répondaient aux urgences du moment :
    a. Un appui d'urgence lié à la crise et aux résultats alarmants relevés lors des dernières enquêtes : du BSF destinés aux enfants de 6/23, renforcé par des rations de protection (RP) afin de limiter le partage des rations comme cela a été constaté lors des 2 premiers tours sous IPSR. Les deux activités étaient pleinement justifiées
    b. Un soutien aux catégories les plus fragiles à travers de l'appui nutritionnel – tout à fait pertinent – contre la malnutrition aigue modérée (MAM, selon le mandat du PAM) auprès des enfants 6/59 (ACCE) et des femmes enceintes et allaitantes (ACCFEA). Cet appui s'est étendu aux accompagnateurs des enfants hospitalisés dans les CRENI afin de limiter le taux d'abandon du traitement par manque de moyen[2].
    c. Un soutien aux ménages vulnérables, non bénéficiaires des aides ci-dessus mais se trouvant dans des situations de forte insécurité alimentaire, à travers de la DGC mais aussi des opération « d'Argent Contre Travail (ACT) ».

9. Les autres choix effectués par le PAM pour son opération se sont révélés globalement cohérents malgré, encore, quelques nuances :
    a. Celui des partenaires a répondu aux exigences de l'urgence en utilisant ceux travaillant déjà avec le PAM. Ceci introduisant toutefois quelques biais en orientant les arbitrages géographiques vers les lieux où agissent déjà ces acteurs. Pour le BSF, le choix des ONG – essentiellement locales – a été réalisé conjointement avec la Direction de la Nutrition. Au niveau du terrain cependant, quelques autorités sont apparues perplexes par rapport à certains de ces choix, se traduisant par une mauvaise connaissance des sites et des erreurs de ciblage.
    b. Le choix des vivres a été conforme aux habitudes du PAM et aux exigences de chaque activité. Quelques oppositions concernant l'emploi du CSB pour le traitement de la MAM ont été notées de la part d'ONG préconisant l'emploi systématique d'ASPE[3].

[1] BSF : Blanket Supplementary Feeding, DGC : Distribution Gratuite Ciblée
[2] La pertinence de cette activité semble moins évidente (gestion supplémentaire en temps de crise d'une activité marginale concernant des enfants couvert par Unicef) mais cette remarque est propre à l'équipe, le BP considérant que l'activité est justifiée
[3] Aliments Supplémentaires Prêts à l'Emploi

10. Les critères de ciblage étaient a priori cohérents. Géographiquement, pour le BSF, l'EMOP a respecté la couverture nationale révélée par les taux de malnutrition de l'enquête de Juin 2010 tout en s'appuyant sur les données du Gouvernement (SAP) pour déterminer les zones et les villages les plus vulnérables lorsque cela s'est avéré nécessaire (BSF + DGC). Un doute subsiste en ce qui concerne les CRENAM dont le seul critère géographique semble avoir été leur existence et leur soutien par un partenaire (dont l'Etat pour certain). Sinon, pour chaque activité, la sélection des bénéficiaires a fait l'objet d'un descriptif clair : Enfants 6/23 pour le BSF avec une adaptation aux réalités Nigériennes pour leur identification, famille de ces enfants pour les RP, enfants 6/59 répondant aux critères de l'OMS pour les malnutris modérés, femmes enceintes et allaitantes. Toutefois, nous verrons que ces aspects théoriques ont été mis à mal dans la pratique.

11. Enfin, une révision budgétaire a prolongé l'EMOP de 6 mois, avec augmentation des bénéficiaires et des tonnages, amplification de son engagement dans l'ACT sur des logiques de vulnérabilité à l'échelle nationale et ajout d'une activité de TM[4] en substitution des RP du BSF, en raison d'une disponibilité en céréales sur le marché (bonnes récoltes 2010). Si cette dernière initiative semble adaptée à la situation, le fait de s'engager dans des opérations de « cash » – encore mal maîtrisées au PAM – en pleine crise (ou post crise) semble délicat, sans parler des tonnes de vivres restant en magasin. De même, le PAM semble avoir voulu répondre à toutes les priorités sans trop les hiérarchiser et en mettant en place 7 puis 8 activités différentes, dont la mise en œuvre et la gestion impliquait quelques difficultés potentielles.

Résultats

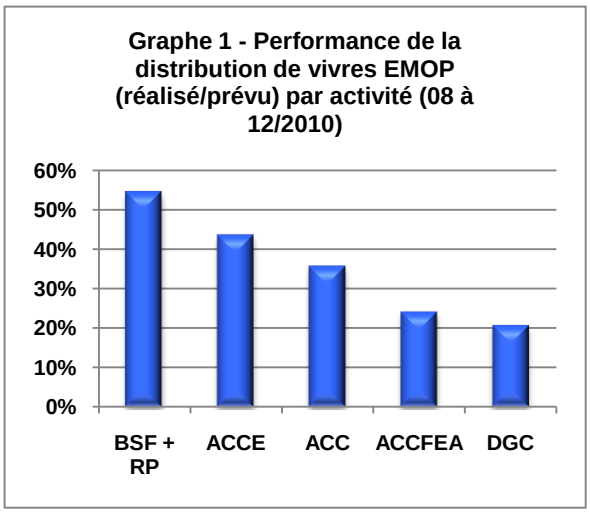
12. Les résultats immédiats (cf tableau ci dessous)

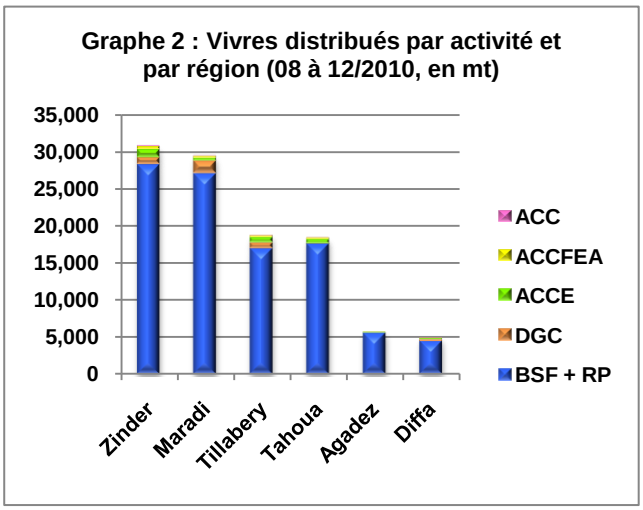
	Prodoc initial (5 mois)	BR 1 (11 mois)	Résultats au 31/12/2010	EMOP 200170 Progression au 31/12/2010	
Période	01/08 – 31/12/2010	01/08/2010 – 30/06/2011		Initiale : 5/5 mois	BR1 : 5 /11 mois
Contributions confirmées (US$)	213 405 202	279 401 687	173 854 282	81%	62%
Nombre de bénéficiaires	7 886 655	10 246 420	5 045 487	64%	49%
Tonnage vivres distribués (mt)	212 518	265 591	111 710	53%	42%
Tonnage vivres mis en œuvre (mt)			167 344	79%	63%
Dont coût vivres (US$)	96 915 700	129 903 089	93 353 820	96%	72%
Dont cash (CFW – transfert) (US$)	500 000	4 920 000	1 698 282	100%	34%

- Chiffres COMPAS : Total des livraisons aux partenaires (1/08 - 31/12/2010)
- Prodoc EMOP BR1
- Tonnage livré (111 710) + Stocks entrepôts (38 219) + Tonnage dans le pipeline ou flottant (17 415) = 167 344
- Chiffres Wings - Project Management Overview extrait le 4/1/2011 - Situation au 31/12/2010

13. Concernant les vivres, 111 710 mt sur les 212 518 mt budgétisés avaient effectivement été distribués au 31/12/10, soient 53% en tout, ce qui est faible[5]. En revanche, ils représentent 91,7% du plan opérationnel durant les 5 mois (121 867 mt), ce qui montre une mise en œuvre efficace même si mensuellement, des différences allant jusqu'à 18% (8 000 mt de vivres) ont été observés. Par activité, ces pourcentages sont également assez faibles (cf graphe 1) et en analysant les chiffres par région, on remarque trois groupes distincts avec Zinder et Maradi qui absorbent 55% des vivres distribués, Tillabery (avec Niamey) et Tahoua 35% et enfin Diffa et Agadez à peine 10%. Ceci est relativement conforme aux données populationnelles.

[4] Transfert monétaire
[5] 167 344 mt (79%) avaient été mis en œuvre mais ils représentent les vivres en stock et en commande au 31/12/10 et la différence avec les 111 710 mt correspond essentiellement à des vivres attachés à la prolongation (donc hors évaluation)





14. Concernant les bénéficiaires, trois éléments préalables sont à noter avant d'énoncer les résultats immédiats
    a. les données se sont révélées différentes d'une source à l'autre (Sous Bureaux, unité VAM, unités programme) et il a fallu faire des choix, en général en faveur des unités programme.
    b. La mise en œuvre des ciblages DGC et BSF – géographique comme bénéficiaires – et des arbitrages inhérents au déficit de vivres évoqué ci-dessus s'est révélée particulièrement confuse comme l'ont traduit les discours différents d'un sous bureau PAM à l'autre ou d'un partenaire à l'autre, parfois au sein d'une même zone. De fait, plusieurs approches hétérogènes ont été observées et il est difficile de définir un profil type de « bénéficiaires » réellement touchés.
    c. Enfin, corollaire au déficit de vivres et aux exclusions inévitables de bénéficiaires potentiels, les rations de BSF, RP et DGC ont pratiquement toutes été partagées, soit de manière intra familiale pour le BSF, soit de manière inter familiale pour l'ensemble des dotations (BSF, RP, DGC, CRENI). Ceci ne semble pas avoir spécialement affecté les populations qui ont considéré cette pratique, dont les formes ont varié, comme socialement normale.

15. D'une manière globale, 74% des bénéficiaires ont été touchés. Ce chiffre est à rapprocher des 53% des vivres disponibles, traduisant une certaine dilution des rations, en plus des partages évoqués. Plus spécifiquement,
    a. le BSF a atteint 75% de ses cibles avec des rations conformes aux prévisions du PAM, encore que la question de l'opposition entre CSB et ASPE a été levée. Toutefois, la dilution et la redistribution des rations entre bénéficiaires et non bénéficiaires a rendu cette discussion assez caduque. Parallèlement, la RP a touché 88% des bénéficiaires.
    b. L'appui nutritionnel des 6/59 dans les CRENAM a touché 52% de cibles, l'appui aux FEA 72%, les rations d'accompagnement dans les CRENI 68%, l'ACT 78% et les transferts financier 81%. A noter que l'ensemble de ces ratios ont été établis à partir des données évitant le double décompte.

16. En termes d'effets (cf §7), il est difficile d'évaluer des éléments dont plusieurs indicateurs sont soit non mesurés, soit non quantifiés, soit omis et avec des bénéficiaires identifiés de manière hétérogène et des rations partagées et/ou diluées. De fait, le lien entre les résultats établis et le rôle des dotations du PAM n'est pas évident. L'équipe a cependant essayé de dégager quelques éléments dont on retiendra que:
    a. Pour les activités de BSF et les RP les accompagnant, la réduction de la mortalité semble avoir été réelle pour la tranche des 6/23 couverts par l'activité. En ce qui concerne la baisse de la malnutrition, aucun élément ne permet de se prononcer (pas de mesures systématiques réalisées, malgré les recommandations). Les rations de protection associées au BSF ont été saluées par toutes les familles et si elles n'ont pas suffisamment

atténué les partages du BSF, leur mutualisation a probablement permis de toucher un maximum de familles.

b. Pour l'appui aux CRENAM (enfants 6/59), les résultats apparaissent positifs malgré la variabilité entre les sources (SPR, Unité programme). Les taux de guérison (>75%), de décès (<1%) et d'abandons (<10%) entrent globalement dans les objectifs fixés. A noter une faiblesse récurrente des régions de Tahoua et Agadez pour la plupart des indicateurs. Toutefois ces chiffres sont à considérer avec prudence tant les supports d'enregistrement sont variables en forme, en qualité et en régularité.

c. Pour les CRENI, le taux de guérison atteint les 85% en moyenne dans l'année et celui des abandons s'établit à 5%. Mais aucun indicateur n'était prévu dans l'EMOP pour mesurer ces effets.

d. Enfin, pour les opérations de cash, à Ouallam (ACT) un suivi (novembre 2010) a été réalisé avec des résultats qui semblent positifs mais sans comparatif avec des groupes témoins. De même, une enquête plus large (janvier 2011) montre que ce département bénéficie de taux très bas d'insécurité alimentaire que l'on pourrait en partie attribuer à la combinaison des aides fournies, dont celle du PAM. Quant au TM en remplacement des RP en novembre et décembre 2010, le seul effet notable est la baisse de l'endettement des familles bénéficiaires (3 fois moins que les autres). Pour le reste, il existe peu de différence avec le RP et peu de résultats réellement significatifs.

17. Enfin, en termes d'impact et de contribution aux changements dans le pays, la position dominante du PAM au Niger dans le don de vivre (70%), induit un rôle prépondérant dans le fait de « sauver des vies » à travers le cœur de son intervention (BSF + RP), même si les protocoles préconisés n'ont pas été toujours bien respectés. En revanche, au niveau nutritionnel, peu de changements ont été observés à l'échelle nationale. Non seulement, la couverture initiale du PAM a été partielle (dépendant de l'existence des CRENAM, même si ceux ci ont doublé en 1 année), mais le % des bénéficiaires atteints ne dépasse pas 60% avec 50% des vivres disponibles. Enfin, l'enquête d'octobre 2010 – malgré son timing peu adéquat – constitue la seule référence traduisant des taux de malnutrition encore alarmant au Niger.

18. En dehors des aspects humanitaires, le PAM a certainement influé sur des dimensions politiques et structurelles en s'efforçant de donner sa légitimité à l'Etat Nigérien et à ses démembrement, notamment le CCA, l'HASA au niveau du traitement des crises alimentaires mais aussi la Direction de la Nutrition (en collaboration avec l'UNICEF). Dans ce dernier domaine, le fait d'avoir réinvesti dans l'appui aux CRENAM (démarche engagée depuis 2009) a permis de rééquilibrer le traitement de la MAM par rapport à la MAS, limitant ainsi à terme les pics de malnutrition en temps de crise.

Facteurs expliquant les résultats

19. Quatre facteurs externes expliquent à la fois les choix du PAM et la réussite globale des aspects stratégiques de l'opération.

a. Politiquement le coup d'Etat de février a non seulement permis un affichage clair de la crise et un lancement officiel de l'aide internationale mais a aussi mis en place un Gouvernement de transition participatif et constructif avec lequel le PAM a développé une excellente synergie.

b. En terme de disponibilité en vivres, les pays limitrophes ont bénéficié de conditions agro-climatiques favorables en 2009 de telle sorte que les marchés nigériens ont pu être régulièrement approvisionnés à des prix convenables et que le PAM a atteint son objectif de réaliser près de la moitié de ses achats au niveau sous-régional.

c. Economiquement, les termes de l'échange entre le Naïra et le Fcfa ont été, contrairement à 2005, favorables à ce dernier évitant ainsi une fuite de denrées et autres produits vers ce grand consommateur qu'est le Nigéria.

d. Enfin, la saison agricole 2010/2011 s'est révélée d'excellente qualité, dégageant des excédents permettant de soulager les populations et de pouvoir les appuyer avec des opérations de « cash » sans déstabiliser les marchés.

20. Les facteurs internes peuvent être distingués en plusieurs grandes catégories.
    a. La stratégie : le PAM a su trouver un positionnement politique adéquat pour pouvoir dérouler ses activités en toute tranquillité, sans conflit avec le Gouvernement, ce qui constitue une réussite claire.
    b. Les ressources financières : Malgré un transfert en temps réel très efficace de l'IPSR vers l'EMOP, au plus fort de la crise seules 50% des contributions attendues étaient acquises. Ceci explique le déficit en vivres constaté de même que la stratégie de recentrage des activités de BSF et RP opérée de manière parfois maladroite en termes de ciblage et l'absence (21%) de DGC systématique
    c. Les éléments d'efficience constituent quant à eux une réussite. La logistique a su multiplier par 30 les flux de vivres sans problèmes majeurs (malgré une flotte de camions PAM finalement peu utile), les achats ont été judicieusement répartis entre l'international et le sous régional ce qui constituait une innovation risquée en temps de crise mais finalement réussie et les modalités de distribution se sont bien déroulées malgré quelques imperfections inévitables
    d. Les partenariats ont été plutôt positifs. Avec le Gouvernement, la synergie a été optimale. Avec les autres PTM, le système des « clusters » a permis une meilleure coordination avec des nuances toutefois, notamment sur le terrain où l'application des résolutions prises à Niamey n'a pas toujours été réalisée. Au niveau des Nations Unies, en dehors de clusters, peu de synergie particulière a été observée avec même un souci concernant l'UNICEF et son implication dans la prise en charge de la MAM dans certains centres, empiétant sur le mandat du PAM. Quant à la contractualisation avec les partenaires d'exécution, elle n'a pas soulevé de problèmes particuliers sur le terrain, si ce n'est la complainte récurrente (mais réelle) des coûts unitaires pas toujours adaptés à la réalité.
    e. La gestion du personnel externe (+100 personnes) semble avoir été bien maîtrisée par l'équipe pays, tant à Niamey que dans les sous bureaux évitant ainsi de tomber dans les travers de la crise de 2005. A noter la présence de « task forces » soit transversales, soit thématiques qui ont traduit l'engagement de l'ensemble du PAM dans cette crise, même si l'efficacité des ces organes et l'assiduité de ses participants n'a pas toujours été évidente.
    f. Le suivi & évaluation, enfin, constitue l'une des faiblesses majeures du système. Les outils n'étaient pas toujours harmonisés ni standardisés au sein de chaque activité, les circuits de l'information étaient hétérogènes et la capitalisation des données a été parcellaire et inégale. Le SPR – difficilement exploitable et avec des indicateurs peu liés au cadre logique – ilustre ce constat.

21. Enfin, concernant les questions transversales, une EMOP ne représente pas le lieu privilégié de ce type de préoccupation. Toutefois, les femmes ont été – de fait – les principales bénéficiaires de cette opération et la question du développement durable a été effleurée à Tahoua avec une base logistique équipée en solaire. En revanche, la communication – interne comme externe – s'est révélée une autre grande faiblesse de l'opération, probablement à l'origine de nombre des dysfonctionnements observés sur le terrain lors des ciblages.

Conclusion générale et recommandations

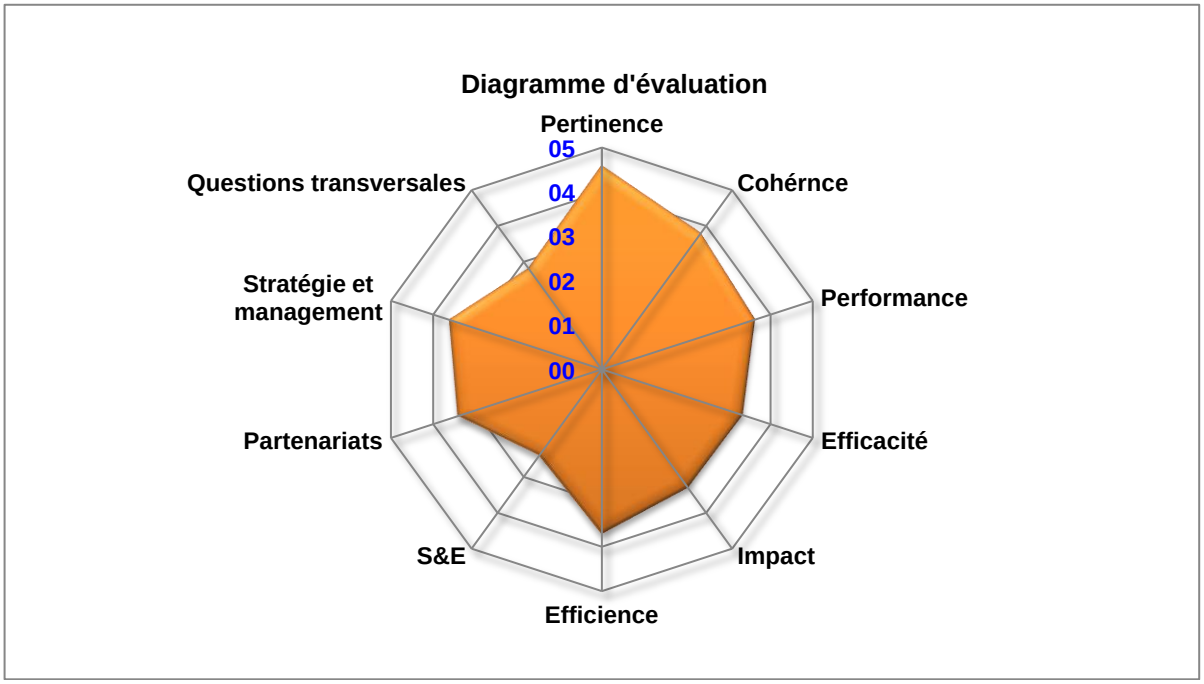
22. On retiendra de cette évaluation quelques grandes lignes majeures. Tout d'abord, d'un point de vue stratégique, le PAM s'est convenablement positionné et a réalisé les bons choix. L'équipe du management a réussi à maintenir une position suffisamment forte pour, d'un côté ne pas céder à l'ingérence vis à vis du Gouvernement dans le traitement de la crise (comme en 2005) et de l'autre côté canaliser les énergies du bureau régional et du siège, notamment en terme de flux de personnel. De ce point de vue, l'opération est une réussite.

23. Cette dernière ne doit cependant pas faire oublier que le PAM s'est retrouvé dans un environnement exceptionnellement favorable sur lequel il est préférable de ne pas compter lors d'une prochaine crise : un coup d 'Etat au « bon moment » avec un Gouvernement de transition lucide et participatif, une situation économique favorable jugulant les flux d'exportation vers les

pays voisins, une situation agricole 2009/2010 favorable chez ces derniers induisant une disponibilité en vivres et une relative stabilité des marchés et enfin, une récolte 2010 excédentaire permettant aux populations de souffler. Le PAM a su exploiter cette chance.

24. Jusqu'à un niveau assez avancé de la mise en œuvre technique, on peut considérer que cette opération a également constitué une réussite. Le management, la logistique et le « procurement » ont réalisé des prouesses dans un temps très réduit. En revanche, certains aspects se sont révélés moins conformes aux prévisions avec des répercussions assez dommageables sur la dimension qualitative. Le ciblage a constitué la faiblesse principale du système, allié à des lacunes importantes dans le suivi et la capitalisation des données. De fait, le PAM (et ses partenaires) n'ont pas su « gérer la pénurie » et les effets de l'EMOP sont difficilement mesurables étant donné la faiblesse des indicateurs du suivi et leur mesure plutôt erratique ainsi que les problèmes d'identification des bénéficiaires et les rations diluées et/ou partagées qui rendent la lecture de certains résultats assez difficile. La faiblesse de la stratégie de communication a également joué un rôle non négligeable dans certains dysfonctionnements.

25. On peut toutefois retenir que l'opération a globalement permis au Niger de traverser la crise sans trop de difficultés et que l'objectif n°1 de sauver des vies a été largement atteint, même si la manière n'a pas toujours convenu. Le diagramme suivant résume l'ensemble des éléments d'évaluation :



26. <u>En terme des leçons apprises,</u> on retiendra essentiellement que l'Etat Nigérien possède une structuration suffisamment solide pour être soutenue et accompagnée dans la gestion de crises. En outre les populations ont également montré une capacité d'adaptation et de souplesse efficace face à certains dysfonctionnements du système, ce qui devrait permettre d'intégrer cette dimension dans la gestion des crises futures. Quant au PAM, il a « confirmé » ses forces et ses faiblesses traditionnelles : exceptionnel en matière de logistique (au sens large), il demeure très perfectible dès qu'il ne maîtrise plus l'ensemble des éléments et qu'il doit composer et communiquer avec d'autres acteurs : le suivi et l'évaluation et les exercices de terrain (comme le ciblage) ne sont pas à son avantage et limitent grandement la mesure des effets.

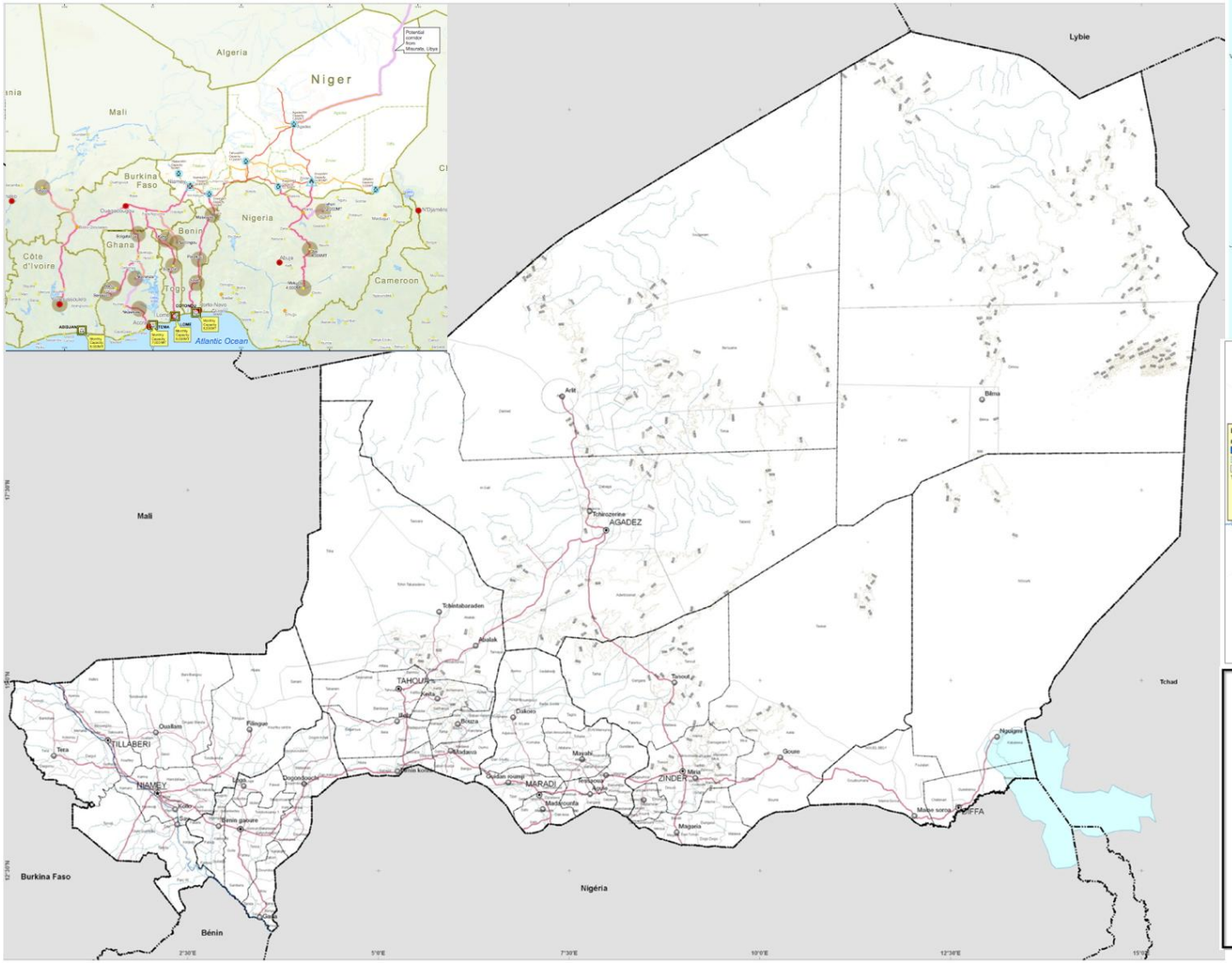
27. <u>Quant aux recommandations</u>, elles s'articulent autour de trois axes :
    a. <u>De manière transversale</u> :
        i. Poursuivre le soutien à l'Etat et son accompagnement à travers un dispositif certes perfectible mais déjà efficace.

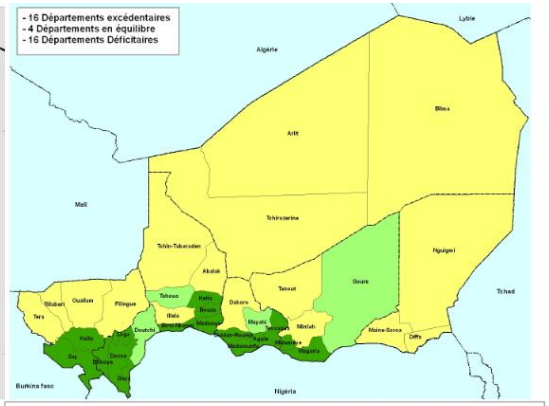
ii. S'attacher à comprendre les mécanismes agricoles, économiques et politiques (développer ou s'adjoindre des compétences pour cela) qui génèrent les crises afin de mieux les atténuer et de ne plus les subir.
iii. Développer compétence et synergie avec les autres acteurs dans le domaine du « cash » encore trop expérimental aujourd'hui
iv. Renforcer – voire créer – des compétences transversales en communication et en suivi & évaluation, véritables lacunes récurrentes au PAM.

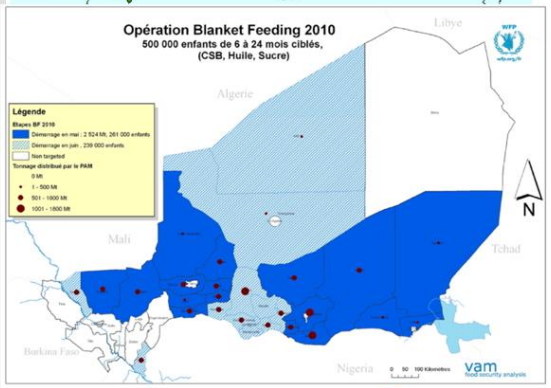
b. Dans le domaine de la logistique et de la finance :
   i. Développer une comptabilité analytique ou un système équivalent, notamment pour mieux gérer les opérations de « cash ». Etre aussi attentif à appliquer la même rigueur comptable à toutes les composantes de coût.
   ii. Améliorer la chaine d'achat des vivres (déjà performante) depuis Rome jusque sur le terrain
   iii. Améliorer l'encadrement de la mise en place d'une flotte PAM
   iv. Améliorer les rapports politiques et techniques avec l'OPVN

c. Concernant la nutrition
   i. Poursuivre le BSF pour les 6/23 en soudure et pousser la réflexion sur les rations d'accompagnement du BSF (utilité, modalité, nature)
   ii. Poursuivre le soutien à la Direction de la Nutrition (formations au niveau central comme dans les districts et les CSI, soutien à l'intégration systématique des CRENAM avec les moyens adéquats)
   iii. Unifier les outils de collecte de données et harmoniser les circuits de l'information
   iv. Former de manière plus large le personnel du PAM en nutrition
   v. Approfondir la réflexion sur les ASPE (opportunité, avantages comparatifs et nouveau calculs de ratio dans les budgets)
   vi. Régler le problème de mandat MAM avec l'UNICEF

Cartographie générale







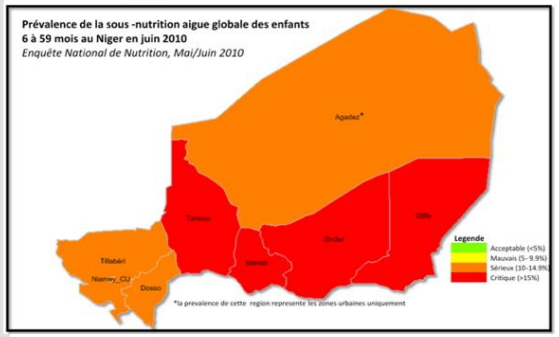


Table des illustrations

Graphe	Titre	Page
Graphe 01	Imbrication des deux niveaux justification de l'évaluation	1
Graphe 02	Cadrage des questions d'évaluation	2
Graphe 03	Evolution de la prévalence de la MAG entre 2007 et 2010 (en% de la pop. totale)	5
Graphe 04	Flux vivres pendant l'IPSR et l'EMOP : Comparaison entre prévisions, programmations, réalisations	15
Graphe 05	Performance de la distribution de vivres EMOP (réalisé/prévu) par activité entre août et déc 2010	17
Graphe 06	Vivres distribués par activité et par région entre août et décembre 2010 (en mt)	17
Graphe 07	Répartition des volumes de vivres prévus par activité (EMOP)	17
Graphe 08	Répartition des volumes de vivres distribués par activité (EMOP)	17
Graphe 09	% de réalisations bénéficiaires BSF par région en fonction des données d'origine et corrigées	21
Graphe 10	Bénéficiaires BSF par mois et par région (source SB PAM)	22
Graphe 11	Bénéficiaires BSF par mois et par région (source PAM Niamey)	22
Graphe 12	Comparaison énergétique des 3 rations mises en oeuvre dans le BSF, par composant (en kcal)	23
Graphe 13	Ration de Protection : Bénéficiaires atteints/prévus par mois et par région	24
Graphe 14	Ration de Protection : Analyse qualitative	24
Graphe 15	Evolution du nb de CRENAM couverts par le PAM par région en 2010	25
Graphe 16	Evolution du nombre d'admissions dans les CRENAM PAM, par région et par mois	25
Graphe 17	Nombre d'enfants admis par CRENAM, par région et par mois	25
Graphe 18	Evolution des admissions en CRENAM des FEA, par Région, en 2010	26
Graphe 19	Taux de FEA atteintes par rapport aux prévisions, par région et en comparant 2 jeux de données	27
Graphe 20	Evolution des dépistage DRSP et admission CRENAM des 6/59 en 2010 - Région de Tahoua	32
Graphe 21	Evolution des dépistage DRSP et admission CRENAM des 6/59 en 2010 - Région de Zinder	32
Graphe 22	Evolution des dépistage DRSP et admission CRENAM des 6/59 en 2010 - Région de Maradi	32
Graphe 23	Evolution des dépistage DRSP et admission CRENAM des 6/59 en 2010 - Région de Diffa	32
Graphe 24	Taux de guérison dans les CRENAM appuyés par le PAM - 2010	33
Graphe 25	Indicateurs d'effet pour les CRENAM appuyés par le PAM, 2010	33
Graphe 26	Taux de guérison dans les CRENI appuyés par le PAM	34
Graphe 27	Taux d'abandon dans les CRENI appuyés par le PAM	34
Graphe 28	Evolution des contributions financières par mois	41
Graphe 29	Répartition des origines des achats par opération : part des opérations pour chaque type d'achat	43
Graphe 30	Répartition des origines des achats par opération	43
Graphe 31	Délais à la mise à disposition des vivres en fonction de l'origine et des conditions	44
Graphe 32	Variation des stocks (en mt)	45
Graphe 33	Volumes transportés en 2010, par catégorie de transport mobilisée	47
Graphe 34	Répartition du personnel externe par secteur et par mois	49
Graphe 35	Nombre de personnes externes, par mois passés sur place	49
Graphe 36	Nombre de personnes externes différentes par secteur (entre août et novembre 2010)	49
Graphe 37	Nombre de semaines de présence par secteur (entre aout et novembre 2010)	49
Graphe 38	Diagramme d'évaluation en étoile	55
Tableau	**Titre**	**Page**
Tableau 01	Prévalence de la malnutrition chronique globale de 2007 à 2010 (standards OMS)	4
Tableau 02	Bilan des résultats et ratios correspondants du 01/08/ au 31/12/2010	14
Tableau 03	Livraisons globales de vivres durant l'année 2010	14
Tableau 04	Tonnages EMOP prévus et distribués entre août et décembre 2010, par activité	15
Tableau 05	Tonnages prévus et distribués pour l'EMOP, par denrée	16
Tableau 06	Nombre de bénéficiaires planifiés vs nombre de bénéficiaires couverts	20
Tableau 07	Répartition des passages de BSF par Région et par mois	22
Tableau 08	Bilan global des actions de transfert financier (simple et contre travail)	28
Tableau 09	Effets mesurés dans le SPR en fonction des indicateurs du Cadre Logique	29
Tableau 10	Indicateurs standards pour mesurer l'efficacité des prog de supplémentation alimentaire	33
Tableau 11	Ressources financières d l'EMOP au 31/12/2010	40
Tableau 12	Panorama des principaux ratios liés à la mise en œuvre de l'EMOP	42
Tableau 13	Evolution des stocks d'huile et de CSB par entrpôt (en mt)	45
Tableau 14	Volumes transportés par route en fonction de l'origine des camions	46

1 - Introduction

1.1 - Caractéristiques de l'Evaluation

1.1.1 - Portée et justification

1. La crise de 2005 avait fortement marqué les esprits et le PAM – alors particulièrement indexé par la communauté internationale et l'Etat Nigérien – l'a vécu comme une sorte de traumatisme qu'il ne tenait pas à revivre. La crise de 2010, s'annonçant depuis la mi-2009, a donc été traitée avec le maximum d'attention et de tension afin d'éviter tout écueil. La présente évaluation s'attache ainsi à mesurer la réponse du PAM durant cette crise où deux niveaux d'analyse peuvent être considérés (cf graphe n°1 ci dessous).

2. Tout d'abord, de manière classique, l'opération (EMOP 20017.0) a été évaluée dans son processus de « préparation – mise en œuvre – résultats » dans le contexte particulier et évolutif du Niger en 2010, afin de mesurer la réponse du PAM dans le cadre d'une crise de cette importance. C'est la justification première de cette évaluation.

3. Ensuite, nous avons essayé de replacer cette dernière crise dans le cycle des celles qui frappent le Niger depuis plusieurs décennies avec une récurrence regrettable mais presque prévisible[6]. Entre 2005 et 2010, le PAM a poursuivi ses interventions et il sera intéressant d'analyser comment les leçons de 2005 ont été intégrées dans la démarche du PAM et comment les leçons des deux dernières crises pourront permettre de mieux se préparer – voire d'atténuer – la prochaine.

Graphe n°1 : Imbrication des deux niveaux justification de l'évaluation

4. A noter enfin, que si l'évaluation est censée couvrir uniquement l'EMOP 20017.0 (août à décembre 2010), l'équipe a choisi d'intégrer les derniers mois du PRRO 10611.0 (mai à juillet 2010), au moins dans ces aspects qualitatifs puisque cette opération a servi de rampe de lancement à l'EMOP en apportant les premières réponses concrètes à la crise et à l'appel du Gouvernement Nigérien.

1.1.2 - Eléments majeurs à retenir

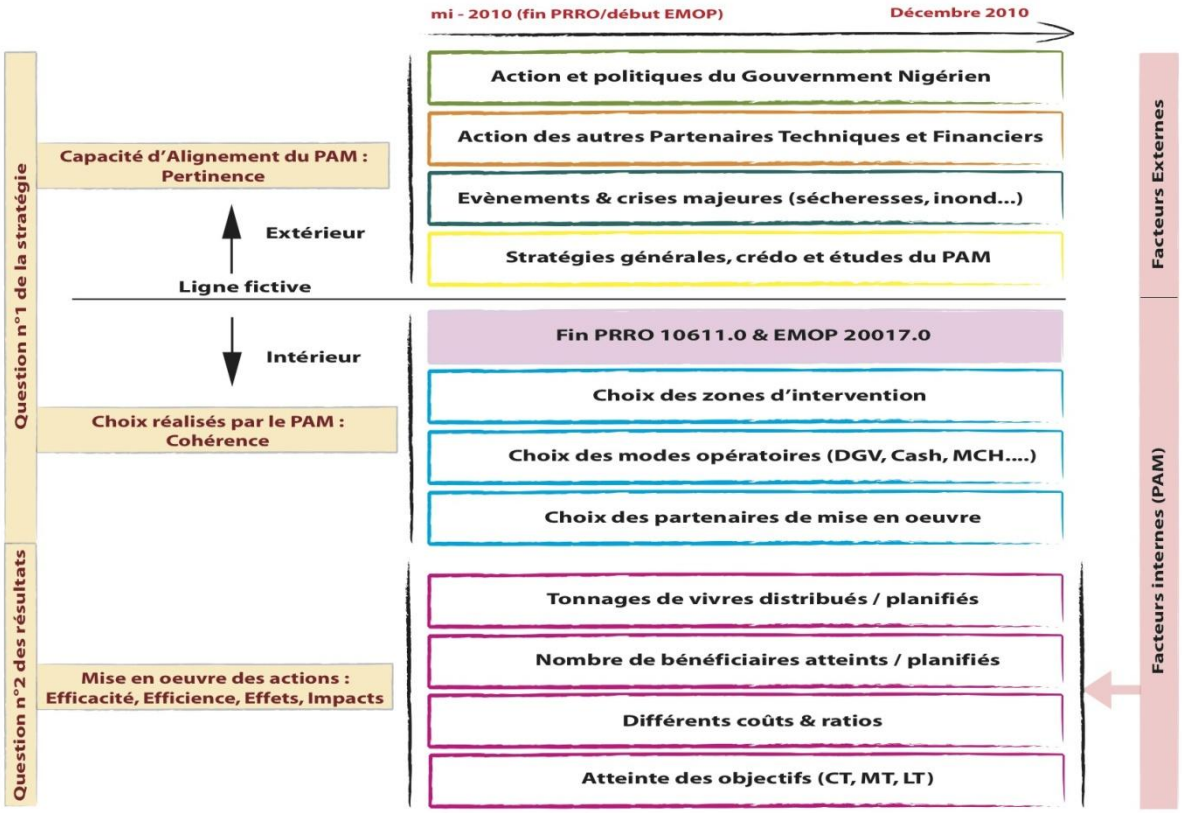
5. Conformément aux termes de référence, l'évaluation s'est particulièrement attachée à traiter les trois grandes questions suivantes qui structurent d'ailleurs le plan du présent rapport :
    a. Les éléments de stratégie : Comment l'opération a-t-elle été montée et quels choix ont été réalisés ?

[6] Cf Annexe 05 pour les dates des crises au Niger depuis une quarantaine d'années

b. Les performances et les résultats : Comment l'opération a-t-elle été mise en œuvre ? Atteint elle ses objectifs ?
c. Les facteurs expliquant les résultats : Quels éléments externes et internes apportent un éclairage pertinent sur les analyses effectuées dans le cadre de l'évaluation ?

6. Ces grandes questions abritent les « traditionnelles » questions de pertinence, cohérence, efficacité, efficience, effets et impacts et le graphe n°2 ci dessus tente de résumer l'ensemble de la problématique de cette évaluation :

Graphe n°2 – Cadrage des questions d'évaluation



7. Les principales parties prenantes[7] concernées par ce travail sont :
   a. Le PAM, à tous les niveaux (BP, BR, Siège), le Bureau régional étant demandeur de cette évaluation. Les trois niveaux ont été rencontrés.
   b. L'Etat Nigérien, en tant que maître d'ouvrage de l'opération, à travers la Présidence/HASA, la Primature/CCA & structures associées[8] et le Ministère de la Santé/Direction de la Nutrition[9]). L'ensemble des structures impliquées ont peu être rencontrées
   c. Les autres agences des Nations Unies, la réponse du PAM entrant de manière étroite dans le dispositif mis en place par OCHA (clusters). Seuls Unicef et OCHA ont été rencontrés
   d. Les donateurs. Quatre d'entre eux ont pu être réunis (Espagne, Canada, UE, Echo, Allemagne)
   e. Les partenaires, principaux maitres d'œuvre délégués des opérations du PAM mais également, pour certains (MSF, Save The Children …), maîtres d'œuvre d'opérations propres et complémentaires. Ont aussi été considérés comme « partenaires » les

[7] Un tableau plus complet de ces acteurs se trouve en p14 de l'annexe 01.
[8] Un petit schéma en annexe 06a récapitule le dispositif de l'Etat pour la gestion des crises
[9] L'annexe 6b décrit son fonctionnement

Centres de Santé (CS, CRENAM, CRENI) et leur personnel qui mettent en œuvre, plus ou moins directement, ciblage et distribution.

f. Les bénéficiaires, essentiellement représentés par les villageois (Distribution, Rations de Protection) et plus spécialement les femmes (récipiendaires du Blanket Feeding et du Transfert monétaire ainsi que de l'appui en vivre contre la malnutrition dans les centres de santé)

1.1.3 - Déroulement

8. L'équipe de la mission était composée de 4 consultants: Montse Escruela Nutritionniste, François De Meulder, Logisticien, Maï Souleymane Dandibi, Epidémiologiste en santé/nutrition et Franck Müller, Chef de mission. Ces personnes – au delà de leur profil professionnel – ont allié une complémentarité intéressante dans leurs connaissances approfondies du PAM, des évaluations et/ou du Niger.

9. Le travail d'évaluation s'est déroulé conformément aux prévisions et à la méthodologie préconisée dans le « rapport de pré mission (RPM) », comprenant une matrice d'évaluation couvrant les trois grandes questions des termes de référence (annexe 04b), des guides d'entretien par type d'interlocuteur et une grille d'évaluation attribuant une notation indicative pour chaque élément abordé (annexe 04c). L'ensemble de cette méthodologie est résumé dans un schéma figurant en annexe 04a.

10. Après la première phase de capitalisation et de rédaction du RPM, réalisée sur la base d'une documentation conséquente fournie par le Siège aux consultants dès la fin de l'année 2010, la phase de terrain s'est déroulée du 7 au 25 février et peut être décrite à travers 4 documents clés qui figurent en annexe.
    a. Le chronogramme global de l'évaluation (annexe 07) : elle s'étend de décembre 2010 à mai 2011, toutes étapes cumulées
    b. Le chronogramme précis de la période passée au Niger (annexe 02), avec la liste des personnes & structures rencontrées. Au total près de 1000 personnes ont été croisées (dont les 2/3 de bénéficiaires), seules ou en groupes, une ou plusieurs fois.
    c. Le choix des sites (annexe 08) en fonction d'un certain nombre de critères[10] offrant un panel le plus large possible des différents cas de figure, puisque les enquêtes et entretiens n'avaient pas de valeur statistique. Une quarantaine de sites a tout de même été visité regroupant chacun plusieurs activités et types interlocuteurs
    d. La cartographie du cheminement (annexe 09) de la mission qui s'est rendue dans 4 Régions (Diffa, Zinder, Maradi et Tahoua) et à Niamey.

11. Peu de limitations ont été rencontrées durant cette évaluation où l'entente au sein de l'équipe et la participation de la plupart des parties prenantes, notamment du PAM, a été très bonne. On retiendra essentiellement un temps trop court pour couvrir l'ensemble de ce grand territoire, le moindre petit incident se répercutant immédiatement sur le planning déjà serré[11]. De plus, les aspects sécuritaires n'ont pas permis de se rendre partout. Enfin, si la documentation « périphérique » fournie par le siège avant le démarrage de la mission a été de qualité et d'un grand secours, l'obtention des documents relatifs à l'opération elle même a été plus difficile et disparate, traduisant quelques lacunes dans l'organisation de ce domaine au sein du bureau pays (cf chapitre sur le Suivi & Evaluation).

12. Enfin, le PAM a développé un système d'assurance de la qualité des évaluations (EQAS) basé sur les normes et standards de l'UNEG et les bonnes pratiques de la communauté internationale (CAD et ALNAP). Il définit les processus avec des étapes pour s'assurer de la qualité et des listes récapitulatives pré-formatées pour les produits de l'évaluation. Il inclut également des listes récapitulatives pour évaluer la qualité de chaque produit de l'évaluation y

[10] Critères populationnel, environnemental, type d'interlocuteur, type d'activité
[11] Un vent de sable a Diffa a contraint l'équipe à prendre un véhicule entre Zinder et Diffa (6h30 de route) ou des dysfonctionnements dans les « security clearance des véhicules ont décalé un trajet d'une demie journée.

compris les TdR. EQAS sera systématiquement utilisé durant cette évaluation et les documents pertinents seront fournis à l'équipe d'évaluation.

13. On notera que dans l'équipe, le Consultant National a été détaché de la Direction de la Nutrition, tutelle et partie prenante importante dans le dispositif de l'opération. Cependant, cette personne revenait d'une longue mission à l'étranger et sa position a été plutôt d'un grand secours dans l'obtention (et le traitement) des données auprès des services compétents auxquels il a pu accéder avec facilité.

1.2. Contexte[12]

1.2.1 - Contexte national et sous régional

14. Le Niger est un pays enclavé du Sahel au climat particulièrement sec, voire désertique dans la majeure partie du territoire. Sur la partie restante il est tropical avec une saison des pluies, assez courte, qui dure de juin à septembre.

15. Le Niger est l'un des pays les plus pauvres du monde avec un Indice de Développement Humain (IDH) le classant 167ème sur 169 pays (Rapport PNUD IDH 2010). D'après la Banque Mondiale, 63% des nigériens vivent en dessous du seuil de pauvreté et 34% vivent en dessous du seuil d'extrême pauvreté. Les autres indices de développement peignent un tableau économique et sanitaire difficile (cf annexe 10).

16. L'économie est dominée d'une part par une agriculture de subsistance (cultures de niébé, coton, arachide, mil, sorgo, manioc et riz), peu modernisée, largement dépendante des pluies et des aléas naturels (sécheresse, inondations, acridiens…) et d'autre part par l'élevage bovin, ovin, caprin et camelin ; les deux activités représentent environ 40% du PIB et emploient 85% de la population active (l'exploitation de l'uranium par AREVA et prochainement le pétrole par les Chinois contribuent aussi au PIB mais avec des retombées limitées sur la population). De fait, le pouvoir d'achat demeure très bas et sous influence des marchés locaux et sous régionaux très fluctuants et doit importer entre 250 000 et 300 000 tonnes de céréales par an. Cette situation a crée une crise nutritionnelle structurelle qui augmente la sensibilité des populations aux chocs.

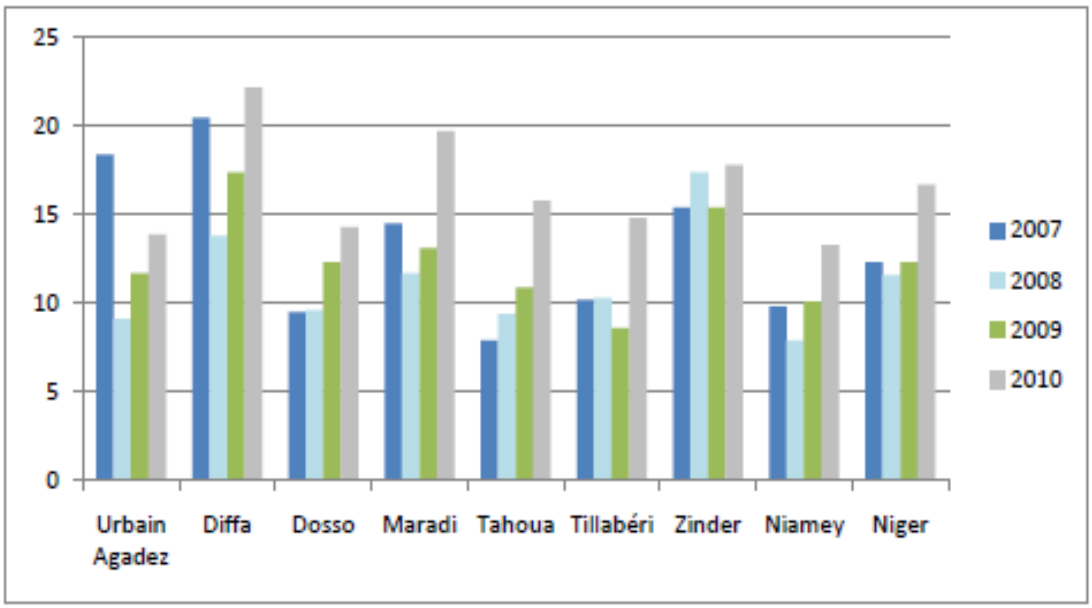
Tableau 01 : Prévalence de la malnutrition chronique globale de 2007 à 2010 (standards OMS)

Régions	Malnutrition chronique globale				
	Juin 2007	Octobre 2007	Juin 2008	Juin 2009	Juin 2010
Urbain Agadez	49.9*	43.3	35.2	36.2	31.6
Diffa	48.7	47.5	50.9	45.7	53.0
Dosso	44.6	37.8	40.7	41.4	47.1
Maradi	62.5	49.4	57.0	55.1	58.5
Tahoua	44.2	38.4	47.2	38.8	41.7
Tillabéri	43.3	30.0	36.0	40.4	37.4
Zinder	57.2	60.9	54.6	58.6	61.8
Niamey	22.9	20.3	29.2	23.2	16.6
Niger	**49.9**	**43.4**	**47.2**	**46.3**	**48.1**

[12] Se référer au rapport de pré mission pour une analyse plus complète

17. Ces dix dernières années le pays a connu trois chocs de production, en 2000/2001, en 2004/2005 et en 2009/2010, la crise qui fait l'objet de l'EMOP 200170. Ces chocs, d'ampleur et d'impact variables, se sont traduits par une baisse des productions céréalière et fourragères, une augmentation des prix du marché, une baisse des revenus agricoles et pastoraux et une insécurité alimentaire. D'après l'analyse du Système d'Alertes Précoces (SAP), pendant les crises, les populations les plus vulnérables affectées par l'insécurité alimentaire sont les femmes et les enfants de moins de cinq ans (le taux de malnutrition aiguë chez les enfants dépasse souvent le seuil d'urgence de 15%) dans les zones pauvres pastorales et agropastorales. Entre 2005 et 2009 il n'y a pas eu de crise alimentaire au Niger parce que, justement, aucune anomalie naturelle n'a endommagé les récoltes.

Graphe 03 : Evolution de la prévalence de la MAG entre 2007 et 2010 (en% de la pop. totale)



18. Enfin, politiquement, le Niger a connu plusieurs turbulences. La dernière en date est le coup d'état militaire du 18 février 2010 qui a renversé le président Tandja et mis en place le Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie (CSRD) sous la présidence de Salou Djibo, un militaire. Contrairement au précédent, le nouveau gouvernement reconnaît très vite la réalité de la crise qui menace le pays et lance un appel à l'aide internationale afin de contribuer au financement pour du plan de soutien gouvernemental qui avait été formulé dès janvier 2010 par la Cellule Crises Alimentaires (CCA).

19. A noter enfin que la dimension sécuritaire avec la recrudescence récente des activités d'Al Quaida (prises d'otages, la dernière s'étant terminé tragiquement) ne facilitent pas l'accès à l'ensemble du territoire et aux populations éloignées qui sont souvent les plus défavorisées.

1.2.2 – Présentation rapide de la crise 2009/2010

20. La crise s'est annoncée par une pluviométrie très déficitaire entre juillet et août 2009 entraînant une production agricole et fourragère fortement inférieure aux besoins alimentaires des populations et du bétail. Avec un déficit céréalier d'environ 410 000 tonnes (soit -31% par rapport à 2008) et un déficit fourrager record de plus de 16 millions de tonnes (soit - 67% des besoins du cheptel, quatre fois plus qu'en 2005), la crise apparaît sévère.

21. Une première enquête rapide sur la vulnérabilité détermine en décembre 2009 que 58,2% des nigériens sont en insécurité alimentaire, dont 20% en insécurité alimentaire sévère, chiffres inférieurs à ceux de 2007[13]. Cependant, après le coup d'Etat et la reconnaissance de la crise par

[13] Enquête Conjointe sur la Vulnérabilité à l'Insécurité Alimentaire des Ménages au Niger ; INS/SAP, décembre 2009

le nouveau Gouvernement, une deuxième enquête en d'avril 2010 montre une importante aggravation de la situation : 47,7% des nigériens (7,1 millions) sont en insécurité alimentaire dont 22,2% (3,3 millions) sévèrement[14].

22. Enfin, en juin 2010, une dernière enquête Nutrition[15] montre que le taux de Malnutrition Aiguë Global (MAG) est estimé à 16,7%, ce qui dépasse le seuil d'urgence de 15% (établi par l'OMS) et représente une hausse de 36% par rapport à la même période l'année précédente. En outre, le taux de malnutrition aiguë sévère a augmenté de 52%, passant de 2,1% en juin 2009 à 3,2% en juin 2010. Dès le début de la saison sèche, le taux de MAG dépasse le seuil critique dans 4 régions tandis qu'il s'en approche dangereusement dans les 4 régions restantes.
    a. En situation grave : Diffa 22,1%, Maradi 19,7%, Zinder 17,8%, Tahoua 15,8%
    b. En situation d'alerte : Tillabéry 14,8%, Dosso 14,3%, Agadez 13,9%, Niamey 13,3%

23. Le taux de prévalence de la MAG est encore plus élevé, à 26,3%, chez les enfants de 6/23 mois. Le nombre d'admission d'enfants dans les centres de nutrition thérapeutique a commencé à augmenter rapidement et plus tôt pendant la période de soudure. De plus, l'enquête Nutrition décèle une hausse du taux de mortalité[16] des enfants de moins de cinq ans (1,22/10 000/jour).

24. Sur le plan économique, malgré le déficit céréalier et contrairement à la crise de 2005, les marchés régionaux sont restés relativement stables grâce à un flux régulier d'importation de denrées. Aux alentours de février 2010, le Niger importait environ 10 000 tonnes de céréales par semaine en provenance du Nigéria, du Burkina Faso et du Bénin, ce qui a empêché la flambée des prix sur les marchés locaux[17]. Mais il est important de noter que les prix des denrées alimentaires de base étaient déjà très élevés depuis 2008 à cause de la crise mondiale. Le prix des céréales a augmenté de 20 à 28% dans toutes les régions par rapport aux prix moyens de la période 1991-2009 (Albichir No. 3, janvier 2010). Sinon, à part aux mois d'avril et mai où des hausses de prix significatives ont été enregistrées pour les céréales[18] mais compensées par une mise sur le marché de 60 000 t de vivres par l'Etat, à partir de juin les variations se révèlent faibles et plutôt favorables en raison d'une saison agricole annoncée bonne (Albichir No. 7, 8, 9, 10 - juin à septembre 2010). On peut donc conclure que globalement, le comportement des marchés au Niger dans le courant 2010 a été normal.

25. Cependant, le déficit alimentaire a rendu les ménages encore plus dépendants des marchés pendant la période de soudure que les années précédentes (absence de réserves) ces derniers ayant un pouvoir d'achat très limité (pour rappel, 63% de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté, 34% en dessous du seuil d'extrême pauvreté et les prix des denrées ont augmenté de 20 à 28% depuis 2008). Il s'en suit que les variations de prix des denrées, même faibles et temporaires, réduisent grandement l'accès de ces ménages à la nourriture et donc leur sécurité alimentaire.

26. Enfin, la crise s'est également traduite par la baisse des termes de l'échange chèvre/mil en dessous de la moyenne des 5 dernières années, 14 à 31% entre avril et juillet 2010 (Albichir, No. 6-9 ; avril – juillet 2010). Deux déficits fourragers successifs (2008 et 2009) ont engendré des conditions pastorales particulièrement difficiles en 2010, réduisant ainsi le pouvoir d'achat des ménages pastoraux et agropastoraux. Au déficit céréalier s'ajoute un déficit fourrager qui ne représente que le tiers des besoins globaux du cheptel. Toutes les régions sont déficitaires mais celles de Zinder, Diffa et Tillabéri sont les plus affectées. Près de 20% de l'ensemble des pasteurs ont perdu 80 à 100% de leur cheptel, rendant l'appui aux moyens de subsistance immédiatement nécessaire (FEWS NET – septembre 2010). On trouvera en annexe 11, une chronologie de la crise.

[14] Enquête sur la Sécurité Alim. des Ménages au Niger DNPGCA-SAP/INS/PAM/FAO/UNICEF/FEWS NET/UE/PNUD, Avril 2010
[15] Enquête nutrition et survie des enfants de 6 à 59 mois (SMART) ; INS/ UNICEF/PAM/HKI/Centre Agrhymet/CRF ; mai – juin 2010
[16] L'enquête a même montré un taux de mortalité infantile supérieur au seuil d'urgence de 2.00 décès/10.000/j dans la région de Zinder, avec un taux de 2.05 décès/10.000/j.
[17] Marchés et sécurité alimentaire dans le Bassin Est : CILSS/FAO/FEWS NET/PAM - Février 2010
[18] Albichir, Analyse approfondie des marchés et de la sécurité alimentaire au Niger- No. 6, Avril 2010 - PAM/SIMA/FEWS NET

2 - Vue d'ensemble et stratégie de l'opération

2.1. Vue d'ensemble de l'opération

2.1.1 – Descriptif rapide

27. L'EMOP 20017.0 a succédé – et s'est même substituée – à l'IPSR 10611.6 en cours (cf stratégie). Elle devait initialement durer de août à décembre 2010, soient 5 mois. Pour mettre en œuvre cette opération, le budget total prévu était de 213 405 202 US$ pour un tonnage total en vivres de 212 518 mt et 500 000 US$ pour les opérations de transfert monétaire. L'opération prévoyait de desservir 7 886 655 individus et s'est déclinée en 7 activités :
    a. Supplémentation alimentaire de couverture pour la prévention de la malnutrition aiguë chez tous les enfants âgés de 6-23 mois (BSF) sans tenir compte de leur état nutritionnel mais avec une réorientation vers les centres de traitement de la MAM pour ceux identifiés comme malnutris. 924 982 enfants prévus
    b. Distribution de rations de protection (RP) pour les familles des enfants ciblés ci-dessus afin de décourager le partage intrafamilial des vivres destinés aux enfants. La taille d'une famille moyenne nigérienne étant de 7 personnes, cela fait 6 474 874 bénéficiaires
    c. Supplémentation alimentaire (ACC) ciblée pour le traitement de la malnutrition aiguë chez les enfants modérément malnutris âgés de 6-59 mois. 455 625 enfants prévus
    d. Supplémentation alimentaire ciblée pour le traitement de la malnutrition aiguë chez les femmes enceintes et allaitantes modérément malnutries (ACCFEA). 105 000 femmes.
    e. Distribution ciblée de rations alimentaires aux accompagnateurs d'enfants sévèrement malnutris, admis dans les centres d'alimentation thérapeutique (ACCOM). 27 630 personnes accompagnantes.
    f. Distribution Gratuite Ciblée (DGC) aux ménages en insécurité alimentaire sévère au pic de la période de soudure (août - septembre 2010). 1 000 000 de personnes vulnérables
    g. Transferts d'espèces conditionnels à travers un programme pilote « Argent contre travail » (ACT/CFW - Cash for Work), un nouvel instrument d'intervention pour le PAM au Niger, dans le district de Ouallam. 38 500 personnes.

28. A noter que le BSF ainsi que la DGC étaient en place dès le mois de mai 2010, avant le lancement de l'EMOP, grâce aux révisions budgétaires de l'IPSR 10611, notamment les RB 5 et 6. A ce titre, nous avons décidé de les intégrer dans les analyses qualitatives de ce rapport puisque le processus de réponse du PAM a commencé avec elles (notamment par les ciblages dont nous verrons l'importance).

29. Géographiquement, l'EMOP 20017.0 agit dans les zones touchées par l'insécurité alimentaire et/ou un taux de MAG proche ou supérieur à 15%, identifiées par le Gouvernement et ses partenaires techniques (PAM, FAO, UNICEF, PNUD etc.) à travers les enquêtes sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des ménages de décembre 2009 et de juin 2010. Selon les termes du document de projet, toutes les 8 régions du Niger sont ainsi touchées, excepté la Commune de Niamey.

30. Enfin, à noter une révision budgétaire (RB1) intervenue en fin d'année 2010 afin non seulement de prolonger l'EMOP de 6 mois, jusqu'en juin 2011, mais aussi d'avoir un effet rétroactif sur la période à évaluer avec l'intégration de la dimension « Transfert monétaire » dans trois régions (Maradi, Tahoua, Zinder) en tant qu'élément de protection du BF. De ce fait, le budget total est passé à 278 155 393 US$ (+ 30%), le nombre de bénéficiaires à 10 246 420 (+ 30%), le tonnage total en vivres à 265 591 mt (+ 25%) l'augmentation de l'enveloppe des opérations de transfert monétaire à 4 920 000 US$, (+ 884%)

2.1.2 – Cadre logique

31. Les objectifs initiaux de l'opération sont de pouvoir répondre massivement et rapidement à la crise qui était en train de s'amplifier, selon deux axes majeurs cohérents avec les OS1 et 2 de la stratégie du PAM :

a. Sauver des vies et protéger les moyens de subsistances en situation d'urgence
b. Prévenir la malnutrition aigue et investir dans la prévention des catastrophes et les mesures d'atténuation

32. Le cadre logique (cf annexe 12) décline ensuite ces deux axes en trois objectifs (effets) :
    a. Réduire le taux de malnutrition aigue parmi les moins de 5 ans.
    b. Améliorer la consommation alimentaire pendant la période d'assistance pour la population ciblée, affectée par l'urgence
    c. Améliorer la consommation alimentaire pour les ménages affectés par la crise, ciblés pour l'activité Argent Contre Travail (initialement ciblée sur un département, Ouallam)

33. Les indicateurs de résultat et d'effet sont globalement logiques et conformes aux standards du PAM (recueil des indicateurs 2008-2013). Lors de l'analyse documentaire (RPM) plusieurs remarques ont toutefois été faites sur l'absence d'indicateurs qui auraient pu être pertinents afin de mieux mesurer les effets du BSF, des rations de protection ou d'accompagnement et de DGC. Cette dimension sera mieux appréhendée lors du traitement des résultats.

2.2. Stratégie de l'opération

2.2.1 – Pertinence de la réponse du PAM

34. Cette dimension a été analysée vis à vis de l'environnement dans lequel se situait le PAM avant le démarrage de l'EMOP et qui a conditionné son engagement dans la crise sous cette forme particulière. De manière générale, on retiendra que l'intervention du PAM s'est révélée très pertinente au regard de tous les facteurs en présence.

35. Sur le plan institutionnel, la pertinence de l'action s'articule autour :
    a. De l'Etat Nigérien : A ce titre, l'EMOP est en accord avec tous les dispositifs gouvernementaux liés à la gestion de la crise, à la fois :
        i. Structurels par une prise de participation active dans le dispositif de la Primature (CCA et agences liées, cf graphe en annexe 06a), et de la Présidence (HASA). A noter que la Stratégie de Développement Rural (SDR) adoptée en 2003, qui précise les grandes orientations de la SDRP dans le secteur rural, constitue le cadre unique de référence pour l'intervention publique dans le secteur rural. La SDR comporte 14 programmes dont 10 « structurants » et 4 « sectoriels prioritaires ». Les actions du DNPGCA (et donc de la Sécurité Alimentaire) s'inscrivent dans le Programme n°9 « Réduction de la vulnérabilité des ménages », qui se décline lui-même en deux Sous-programmes spécifiques : « 9.1. Prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles » et « 9.2. Santé Nutrition ».
        ii. Politique à travers l'adhésion aux différents plans de soutien (1 et 2) proposés par le nouveau Gouvernement lorsqu'il a appelé la communauté internationale à s'engager dans le traitement de la crise.
        iii. Technique en suivant les résultats et recommandations des différentes études et enquêtes (vulnérabilité/SAP, Nutrition/Direction Nutrition) réalisées sous la tutelle de l'Etat, avec l'aide des partenaires dont le PAM.

    b. Du système des Nations Unies : En général, la synergie est recherchée à travers le PNUAD qui existe effectivement au Niger (Plan 2009-2013) avec notamment un axe majeur en direction de la sécurité alimentaire. Cependant, la montée de la crise a mis en veille la dimension « développement » en faveur d'un nouveau dispositif d'urgence proposé par OCHA et dont le PAM est un des acteurs majeurs à travers les différents

« clusters » mis en place[19]. Sinon, de manière plus spécifique, l'EMOP s'est construite en accord avec les credo & objectifs stratégiques (OS1 & OS2) du PAM.

c. Des autres PTM (bailleurs comme ONG) : Malgré quelques différences sur la portée, les méthodes et les outils, l'ensemble des acteurs – dont le PAM – est entré dans une dynamique similaire de traitement de la crise et d'une recherche de collaboration, en particulier à travers les dispositif du Gouvernement et de OCHA, tant au niveau central que local.

36. Sur le plan humanitaire, trois dimensions qualitatives et chronologiques justifiaient également l'intervention du PAM :
    a. La réalité de la crise, qui s'amplifiait depuis mi 2009 avec un niveau de conscience clair chez tous les acteurs mais dans un contexte politique encore délicat, avait déjà déclenché un « pré-positionnement » du PAM à travers les révisions budgétaires de l'IPSR.
    b. Les chiffres de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaire déjà revus en décembre 2009 à travers une enquête rapide du SAP (d'où le premier Plan de Soutien de l'Etat) puis en avril 2010 confirmaient la dégradation des conditions alimentaires des ménages
    c. Enfin, les chiffres de la malnutrition, suite à l'enquête Nutrition menée en juin 2010 par l'Unicef et l'Etat Nigérien, se situaient autour de 15% dans toutes les régions du pays (et même 9,6 points plus haut pour la tranche des 6/23 mois) et nécessitaient une réaction urgente.

2.2.3 – Cohérence des choix structurels

37. Le choix de l'opération, l'EMOP, est cohérent :
    a. Statutairement, l'IPSR pouvait couvrir la crise, mais politiquement et financièrement, l'EMOP s'imposait en terme d'affichage de la crise en direction de bailleurs plus exigeant en la matière (USA, UE notamment).
    b. Par ailleurs, techniquement, la dimension « corporate » de l'opération a permis une mobilisation plus facile, massive et rapide des moyens humains et logistiques nécessaires au traitement de la crise en réponse aux besoins du Bureau Pays.

38. Le choix des objectifs pose quelques questions : Ils sont au nombre de deux.
    a. Le premier, « Sauver des vies » est pleinement cohérent compte tenu de la situation. Nous verrons plus loin que les moyens envisagés pour y parvenir – comme « réduire la malnutrition au Niger » – étaient utopiques.
    b. De même, le second objectif « Prévenir la faim aiguë » se révèle – malgré sa conformité aux standards du PAM – d'une portée limitée dans la mesure où il ne s'illustre qu'à travers 22 villages regroupés dans un département et à travers une opération pilote (ct objectif devient caduque après la RB1 de l'EMOP)

39. Le choix des partenaires, enfin, s'avère aussi légèrement mitigé, même s'il apparaît assez positif sur l'ensemble des structures retenues (pas de critiques majeures) et malgré une qualité inégale constatée sur le terrain. On trouvera un tableau des partenaires – avec leur historique PAM – en annexe 13. Trois remarques ont été retenues :
    a. Le PAM s'est appuyé sur un réseau de partenaires déjà fonctionnels avec comme conséquence un gain de temps certain sur la mise en œuvre des actions (l'urgence était présente) mais avec parfois l'introduction d'un biais dans les ciblages en raison d'un positionnement déjà défini dans des zones/villages spécifiques (et le délaissement de zones parfois plus vulnérables).
    b. Par ailleurs, la centralisation des choix a parfois été reprochée par le niveau régional (SB PAM, CRPGCA…) malgré son implication théorique qu'il conteste au final puisque son

[19] Plusieurs clusters ont été installés dans lesquels le PAM a été soit acteur majeur (« Nutrition », « Sécurité Alimentaire »), soit leader (« Logistique » et « ICT »). A noter que la mise en place de ces clusters – et globalement la démarche OCHA – a suscité nombre de commentaires reprochant à ce dispositif de ne pas être pertinent et de venir se substituer à celui gouvernemental – certes moins performant mais existant, reconnu et même en cours d'amélioration – au lieu de le renforcer. Nous aborderons cette question dans le chapitre sur la coordination mais ceci ne relève pas de la présente évaluation.

avis n'aurait été que consultatif. Les conséquences évoquées sont un manque de connaissance des zones d'évolution par certains partenaires (avec encore un biais possible, en plus d'erreurs, pour le ciblage) et parfois le peu d'implication et de communication avec les autorités et dispositifs locaux, certaines structures estimant n'avoir de comptes à rendre qu'à leur siège à Niamey. Ces deux premiers points concernent essentiellement les ONG Internationales et la mise en œuvre de la DGC et des appuis nutritionnels.

c. Enfin, plusieurs partenaires et services déconcentrés de l'Etat ont regretté une application parfois peu compréhensible des critères de choix des ONG locales par la Direction de la Nutrition pour les opérations de blanket feeding.

2.2.4 – Cohérence des choix opérationnels

40. Le choix des activités se révèle majoritairement cohérent avec toutefois quelques nuances..

a. En premier lieu, il fallait stopper toute source de dégradation ultérieure de la situation, ce qui revenait à traiter les couches les plus vulnérables de la population : enfants de 6 à 23 mois, sans distinction de leur état puisqu'ils constituent le « substrat » des enfants malnutris qui sont pris en charge entre 6 et 59 mois ensuite par d'autres protocoles. En pratique, 19% des femmes en âge de procréer sont malnutries (indice de masse corporel < 18.5)[20]. La majorité des femmes enceintes est anémiée (61%) contre 42% d'anémie chez les femmes allaitantes. Or, des femmes enceintes malnutries engendrent plus facilement des nourrissons malnutris ce qui explique les 20,5% de bébés qui naissent avec un faible poids de naissance (le poids de naissance est le facteur le plus déterminant de la mortalité infantile). Le BSF se justifiait donc pleinement.

b. Ensuite, il s'agissait de traiter les populations les plus vulnérables et déjà dans un état de malnutrition important. Ce sont donc les enfants de moins de 5 ans (6/59) et les femmes enceintes et allaitantes. Au Niger, la malnutrition affecte une grande partie des 6/59 avec une prévalence de la malnutrition aiguë de 16,7% et de malnutrition chronique de 48,1%[21]. En outre – contribuant peut-être au maintien de ces taux – depuis 2006 et les nouveaux standards OMS, la MAM a été minimisée au détriment de la MAS (coûts croissants, implication décroissante des acteurs) et depuis 2008, plusieurs ONG spécialisées importantes se sont aussi retirées pour des raisons politiques, le Gouvernement précédent bridant le discours sur la malnutrition au Niger. Ainsi, en 2009, le nombre de cas de MAM est 4 fois plus élevé que celui de MAS alors qu'il existait 12 fois plus de CRENAS que de CRENAM. L'appui à ces derniers se justifiait donc aussi. En revanche, si les rations pour les accompagnants se justifiaient pour diminuer le taux d'abandon des enfants internés dans les CRENI et leur faire suivre l'entièreté du traitement, aucun indicateur ne vient mesurer la réussite de cette action. De plus, l'opportunité de se substituer à la responsabilité non seulement des parents intégrant un établissement fournissant régulièrement des repas (hôpitaux) mais aussi d'un partenaire (en général l'UNICEF) qui apporte le traitement, paraît faible.

c. Enfin, dans cette situation d'urgence, les populations adultes vulnérables devaient aussi être soutenues par la DGC (IPSR et EMOP), par des rations d'accompagnement pour les familles bénéficiaires de BSF[22] et/ou par une activité leur donnant les moyen d'accéder à de la nourriture (la disponibilité pendant la crise a toujours été assez bonne) à travers des opérations de transfert monétaire (TM), ce que le PAM a également testé à Ouallam.

d. Nous ferons une mention particulière aux opérations de transfert monétaire (ciblé ou contre travail) que le PAM a mis en œuvre pour la première fois au Niger. Il s'agit d'un domaine nouveau pour PAM et l'analyse est contradictoire car, encore une fois, une crise ne constitue pas la période la plus propice pour tester des méthodes. En outre, le choix d'amplifier les opérations de TM dans la BR1 (ACT et TM en accompagnement du

[20] EDSN 2006

[21] Enquête Nutrition de juin 2010, qui confirme et amplifie les résultats des enquêtes antérieures. Cette même enquête donne un taux de 48,3% pour les enfants de 6 à 23 mois.

[22] Un constat réalisé (Post Distribution Monitoring 1 de juin 2010) suite aux premières actions de BSF sous IPSR a montré qu'une part importante des familles partageait les rations des enfants (20 à 50% en fonction des régions), détournant ainsi l'appui en vivres des enfants ciblés. Le transfert monétaire (

BSF) s'est fait alors que les entrepôts du PAM regorgeaient de vivres (cf Résultats/Logistique), ce qui semble étonnant, vu les coûts de stockage et les risques de dégradations (les déterminantes de cet arbitrage ne sont pas apparus lors de la mission). Cependant, le contexte était favorable puisque contrairement à 2005, les marchés ont été approvisionnés et, après les DGC et les ventes à prix modérés par l'Etat, ils se sont montrés stables. Le cash était donc approprié, même en hivernage (Opération Save, Unicef…). Plusieurs partenaires (Oxfam, Save, CRS…) ont d'ailleurs caractérisé la crise de 2010, essentiellement comme une crise « d'accessibilité ». De plus, le cash transfert PAM (après le RB1), se substituant à la ration de protection, est intervenu après les récoltes et se justifie également en favorisant l'achat de céréales locales sans déstabiliser le marché. Enfin, cette activité correspond à une tendance fortement encouragée par plusieurs bailleurs et constitue une source de financements possible pour le PAM.

41. Deux éléments viennent cependant poser question par rapport au choix des activités. Tout d'abord, le fait de s'engager dans des opérations de « cash » – encore mal maîtrisées au niveau du PAM (et des autres acteurs d'ailleurs) – en temps de crise ou de post crise semblait délicat, même si un contexte de récoltes favorables le justifiait. Enfin, si les besoins étaient effectivement multiples justifiant chaque activité prise séparément, leur diversification (7 puis 8) induisait une mise en œuvre et un suivi complexes, notamment en période d'urgence qui aurait peut-être apprécié un choix plus restreint (en ce sens que le PAM ne peut pas tout faire et qu'il est acceptable de réaliser des arbitrages, comme par exemple ne pas intégrer les CRENI ou surseoir aux actions de transfert monétaire).

42. Le Choix des vivres doit être considéré sous deux angles. Celui des rations d'accompagnement et d'atténuation de l'insécurité alimentaire (essentiellement le pack habituel « céréales, huile, légumineuses ») et celui des appuis nutritionnels. Néanmoins, dans les deux cas, en raison de l'importance des volumes requis ainsi que de l'urgence, le PAM a dû accepter de s'approvisionner en fonction des disponibilités de ses fournisseurs, d'où une certaine diversité dans les denrées mais toujours de manière conforme et adaptée, notamment pour les DGC et les rations d'accompagnement ou de protection. Pour le BSF, la diversification des produits (CSB, CSB+, Plumpy Doz/PPD) a parfois été troublante pour les mères, notamment pour celles qui avaient des enfants malnutris et fréquentaient un CRENAM. Enfin, pour ces derniers et durant le temps de l'EMOP (2010) les aliments fournis (CSB+, huile, PPD pour les ONG partenaires ne voulant pas distribuer du CSB) sont également homogènes et cohérents.

43. A noter toutefois une remise en cause du CSB et du CSB+ par MSF et un ensemble d'ONG signataires d'une pétition pour éliminer ces produits et promouvoir exclusivement les ASPE (PPD, notamment) jugés plus adéquats pour l'appui nutritionnel aux MAM[23]. Sans entrer dans des querelles d'expert, des résultats produits par MSF en Région de Maradi semblent montrer une légère supériorité des taux de récupération[24] chez les enfants 6/59 sous ASPE (par rapport à ceux sous CSB). Cependant, sans remettre en cause les résultats, ces enquêtes mériteraient d'être indépendantes (puisque MSF fait une forte promotion des ASPE depuis plusieurs années) tout en sachant qu'il existe quelques déterminants externes non négligeables : d'une part, un enjeu économique, les producteurs et promoteurs des deux types de produits étant concurrents (CSB : société belge et produits de base souvent américains contre PPD/Nut & Co : Nutriset®, société française). D'autre part, le PAM calcule plusieurs de ses lignes budgétaires en fonction du tonnage de vivres programmés. Or les ASPE ne pèsent presque rien par rapport au CSB et la substitution peut occasionner quelques difficultés.

44. Choix des rations : Pour la ration de protection, le PAM a diminué de moitié les quantités de céréales par rapport à la DGC (50kg/ménages au lieu de 100kg), ce qui a parfois surpris certaines ONG qui ne semblaient pas « averties » mais cette quantité n'est pas illogique car il s'agit d'une « protection ». Pour les autres activités, les rations ont été calculées selon les

[23] A noter que cette opposition ne concerne pas le CSB++ riche en protéines à haute valeur biologique
[24] Tiré de l'ouvrage collectif « Niger 2005, une crise si naturelle » chez l'Harmattan

normes habituelles dans les Guides PAM et/ou en respectant le Protocole National de prise en charge de la malnutrition.

2.2.4 – Cohérence des critères de ciblage

45. Dans ce chapitre seront brièvement décrites les « intentions » du PAM destinées à choisir les zones d'intervention et les bénéficiaires sans présumer de la réussite du processus lui même qui sera abordée dans la partie sur les résultats (et de manière plus précise en annexe 14). Par ailleurs, la presque totalité des éléments de ciblage pour le BSF et la DGC (critères et réalisation) a été réalisé durant l'IPSR mais il est indispensable de les rappeler puisqu'ils constituent la base des interventions de l'EMOP[25]. Enfin, nous présentons une segmentation par type d'activité, étant donné la complexité des processus, les dimensions « géographiques » et « bénéficiaires » étant traitées simultanément car fortement liées.

46. Pour la DGC IPSR et pour la détermination des zones d'intervention, le PAM s'est fondé sur le plan de soutien du Gouvernement, lui même basé sur les résultats du SAP qui constituent la référence pour tous les intervenants. Cette démarche est à souligner et à saluer et, malgré les imperfections du système[26], il semble que les résultats produits soient assez conformes à la réalité, la crise 2010 n'excluant finalement que très peu de zones. Ensuite, le PAM s'est basé sur l'échelle départementale pour choisir ses zones d'intervention (28 départements sur 38), ce qui paraît un bon équilibre entre des taux régionaux masquant l'hétérogénéité des situations et le niveau villageois, trop compliqué à gérer, surtout en phase d'urgence. Le PAM a également tenu compte de certains critères secondaires comme l'accessibilité, la sécurité et la présence de partenaires. Ceci introduit un léger biais possible d'exclusion/inclusion mais relativement acceptable au regard de l'ampleur de la réponse du PAM dans cette crise.

47. Pour ce qui relève de la sélection des bénéficiaires, le PAM a appliqué les taux d'insécurité alimentaire des diverses études aux chiffres du RGP[27] pour déterminer leur nombre par département. Au delà, le ciblage ne lui appartient plus et le choix final est réalisé, soit par les partenaires, soit par les villageois selon des critères de vulnérabilité proposés au niveau central par le PAM/clusters (femmes chef de ménage, handicapés, famille nombreuse, personnes âgées…) puis au niveau local au cas par cas en fonction des situations. Cette phase finale des ciblages, malgré une certaine logique, n'est décrite nulle part[28], n'est pas standardisée ni validée par le PAM (cf résultats).

48. Pour la DGC EMOP, le PAM a considéré qu'il s'agissait d'un prolongement de l'activité équivalente de l'IPSR (mêmes zones potentielles) en se fondant principalement sur les résultats de l'enquête d'avril 2010 (la plus récente) et en excluant les ménages bénéficiaires de la ration de protection liée au Blanket Feeding, ce qui est logique. En revanche, il n'existe aucune précision sur la manière de choisir un ménage ou un bénéficiaire au niveau final, cette responsabilité étant totalement reversée au niveau du partenaires avec lequel il n'y a pas spécialement de discussion à ce sujet (croisement de critères, par exemple).

49. Pour le Blanket Feeding (BSF) : l'approche apparaît plus complexe car très évolutive en peu de temps. On retiendra pour le choix des zones, qu'entre la RB5 de l'IPSR et l'EMOP, le PAM a constamment combiné trois grandeurs différentes, aux valeurs changeantes, à la pondération évolutive et à différents moments :
    a. le taux de malnutrition aigue globale: à plus de 15%, le PAM intervient dans une région, ce qui est cohérent et conforme aux normes de l'OMS.

[25] Pour l'IPSR, seront essentiellement considérées, les révisions budgétaires 5 et 6 qui correspondent au début de la réponse du PAM à la crise, après le coup d'Etat (mars 2010 pour la BR5 et mai 2010 pour la BR6)
[26] Le manque de moyens des services techniques à la base, concédés par la Direction du SAP, pour réellement évaluer la vulnérabilité à l'échelle de chaque village ainsi que la finalisation centralisée (Niamey) avant de produire les chiffres définitifs et listes finales des sites retenus suscitent parfois des commentaires et quelques remises en cause (notamment sous l'ancien Gouvernement)
[27] Recensement Général de la Population, avec la conscience probable que des chiffres datant de 2001 avec 10 ans d'extrapolation conduisaient à des estimations parfois très éloignées de la réalité, ce qui, nous le verrons a causé de sérieux problèmes.
[28] Il existe peut-être des références mais nous ne les avons pas trouvées

b. le taux de vulnérabilité ou d'insécurité alimentaire[29] : même s'il a souvent été montré (dans plusieurs pays) que les zones où le taux de malnutrition est élevé ne sont pas forcément chevauchantes avec celle de l'insécurité alimentaire, ce critère a systématiquement été employé pour réduire la zone de couverture lorsqu'un arbitrage était nécessaire.
c. la disponibilité en vivres : facteur déterminant, c'est lui qui conditionne toute la stratégie de ciblage, notamment, la mise en œuvre d'arbitrages géographiques. Dans le cas de l'EMOP, après avoir écrit qu'il voulait couvrir l'ensemble du pays, le PAM a dû se résigner à ne choisir que 4 régions à 100% et certains départements dans les 3 autres (avec critère b).

50. En termes de bénéficiaires, le choix de se concentrer uniquement sur les enfants de 6/23 était très cohérent. L'ensemble des indications pour réussir à convenablement cibler ces enfants se trouve dans un « Guide d'administration et de gestion de l'opération Blanket Feeding au Niger » auquel les agents du PAM ont contribué et validé par l'ensemble des acteurs du Cluster Nutrition. Les indications fournies dans ce document sont cohérentes et adaptées au conditions du Niger (par exemple, prendre 80cm au lieu des 87cm de la norme OMS pour la taille limite d'un enfant de 2 ans dans un pays où la malnutrition chronique est presque endémique).

51. Pour les CRENAM et les CRENI, aucune indication géographique n'apparaît. Leur localisation semble dépendre de l'implantation des partenaires qui formulent une demande d'appui. Par contre, l'éligibilité des enfants est claire et standardisée : un rapport poids/taille ramené à une abaque de l'OMS (entre -3 et -2 ZScore) avec une pré-identification possible dans les villages (relais communautaires) ou les simples Centre de santé à l'aide du périmètre brachial (115/125 mm,). Pour les femmes enceintes et allaitantes, comme sous l'IPSR, les malnutries (pb < 230mm) sont éligibles à un appui en vivres. Compte tenu de la crise et des résultats de l'enquête Nutrition, cette décision se justifiait. Mais dans ce cas, il aurait fallu préciser l'âge de la grossesse à partir duquel une femme enceinte pouvait être appuyée, ce qui n'est pas le cas dans l'EMOP.

52. D'une manière générale, nous verrons dans les résultats que les ciblages ont été fortement conditionnés par la disponibilité en vivres du PAM, ce qui a conduit à devoir « gérer une pénurie » et à réaliser des arbitrages indispensables pour choisir des villages, des ménages ou des enfants. Ceci s'est déroulé dans une grande confusion, faute de protocole précis prévoyant ces situations et de critères secondaires prévus et/ou appliqués.

3 - Résultats

3.1. Bénéficiaires et Aide fournie – Résultats immédiats

3.1.1 – Préambule

53. La base des résultats provient des données fournies par le PAM, soit après introduction dans le système de gestion commun (WINGS, COMPAS), soit à travers une capitalisation plus locale (tableaux divers, SPR, rapports partenaires). Nous verrons qu'il a été difficile de se baser sur des chiffres fiables en raison d'une réelle faiblesse du système de suivi et de compilation des données, ce que nous aborderons plus longuement dans la partie consacrée aux facteurs. Mais il était important d'en avertir le lecteur. Nous l'invitons aussi à se référer à l'annexe 15 pour mesurer l'écart très important entre les indicateurs du cadre logique (initial et RB1) et ce qui a réellement été mesuré dans le SPR 2010 ou ailleurs dans les document. La différence est édifiante.

[29] En général, ce critère constitue la porte d'entrée traditionnelle pour toute intervention du PAM. Cette fois ci, compte tenu des résultats le l'enquête Nutrition de juin 2010, l'approche a été légèrement modifiée

54. Le tableau qui suit reprend les principales données générales concernant l'EMOP afin de posséder une vision globale sur la période d'évaluation. A noter que nous avons intégré la révision budgétaire n°1 (RB1) à chaque fois que cela semblait nécessaire à la compréhension des chiffres ou que sa rétroactivité a eu une conséquence sur la période d'évaluation. Ceci ne facilite d'ailleurs pas toujours la compréhension et l'interprétation des données et des ratios. Quoiqu'il en soit, nos analyses porteront essentiellement sur la base des 5 mois de l'EMOP initiale même si régulièrement, les chiffres concernant l'IPSR seront fournis afin de pouvoir mieux appréhender les dynamiques liées au traitement de la crise.

Tableau 02 : Bilan des résultats et ratios correspondants du 01/08/ au 31/12/2010

	Prodoc initial (5 mois)	BR 1 (11 mois)	Résultats au 31/12/2010	EMOP 200170 Progression au 31/12/2010	
Période	01/08 – 31/12/2010	01/08/2010 – 30/06/2011		Initiale : 5/5 mois	BR1 : 5 /11 mois
Contributions confirmées (US$)	213 405 202	279 401 687	173 854 282	81%	62%
Nombre de bénéficiaires	7 886 655	10 246 420	5 045 487	64%	49%
Tonnage vivres distribués (mt)	212 518	265 591	111 710	53%	42%
Tonnage vivres mis en œuvre (mt)			167 344	79%	63%
Dont coût vivres (US$)	96 915 700	129 903 089	93 353 820	96%	72%
Dont cash (CFW – transfert) (US$)	500 000	4 920 000	1 698 282	100%	34%

- Chiffres COMPAS : Total des livraisons aux partenaires (1/08 - 31/12/2010)
- Prodoc EMOP BR1
- Tonnage livré (111 710) + Stocks entrepôts (38 219) + Tonnage dans le pipeline ou flottant (17 415) = 167 344
- Chiffres Wings - Project Management Overview extrait le 4/1/2011 - Situation au 31/12/2010

3.1.2 – Résultats généraux concernant les vivres

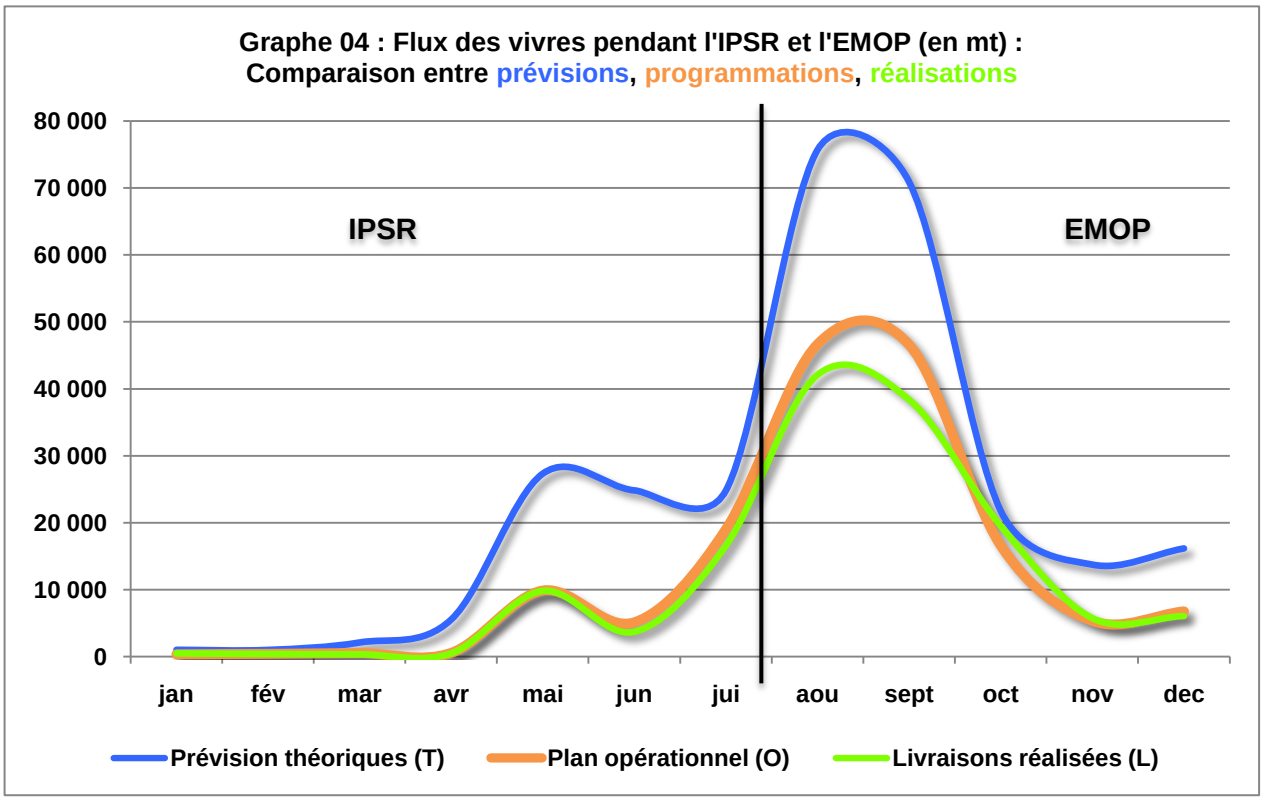
55. D'une manière globale, on constate (tableau 02 ci-avant) que les tonnages distribués, toutes activités confondues, pendant les 5 mois de l'EMOP initiale sont de 111 710 mt, soit 53% des tonnages prévus dans le Prodoc, ce qui n'est pas un très bon résultat. Si l'on ajoute à ce volume ceux qui se trouvent dans les entrepôts et en commande (ou « flottants »), on atteint le chiffre de 167 344 mt, soit 79% de mise en œuvre, ce qui semble meilleur mais trompeur puisque la plupart de ces ajouts – même réalisés en 2010 – correspond à la nouvelle phase (positionnement des vivres) de l'EMOP qui s'étend jusqu'en juin 2011.

56. *Flux globaux et livraison :* Pour rappel, durant l'année 2010 il a été distribué un total de 143 402 mt de vivres soit 31 692 mt durant la période couverte par l'IPSR (janvier à juillet 2010, incluant les deux premiers tours de BSF et les 2 de DGC) et, nous venons de le voir, 111 710 mt durant la période couverte par l'EMOP (août à décembre 2010). Le tableau 03 et le graphe 04 qui en est tiré donnent en outre un très bon aperçu de l'évolution du niveau d'activités durant l'année 2010 en comparant prévisions théorique, programmation et réalisations. De ces chiffres il ressort que le BP n'a pas attendu l'annonce officielle du plan d'urgence EMOP parant ainsi correctement l'évolution de la crise alimentaire en majorant dès juillet 2010 très sensiblement les volumes de vivres livrés aux partenaires. Par contre dès octobre 2010 l'on remarquera une très nette contraction des tonnages livrés.

57. On constate aussi que si le volume total de vivres distribués s'établit à 53% des prévisions, les livraisons représentent 91,7% du plan opérationnel (111 710 mt pour 121 867 mt), ce qui traduit une bonne efficacité globale du dispositif de mise en œuvre sur le terrain. Toutefois, en regardant de plus près, ce pourcentage constitue une moyenne et, en ce qui concerne l'EMOP, les chiffres mensuels varient de – 18% à + 18%, ce qui, au regard des volumes mis en jeu, représente jusqu'à 8 000 mt de vivres de différence (septembre) mensuelle, ce qui est élevé.

Tableau 03: Livraisons globales de vivres durant l'année 2010 *(sources COMPAS)*

PLANS (en mt)	PRRO							EMOP				
	jan	fév	mar	avr	mai	jun	jui	aou	sept	oct	nov	dec
Prévision théoriques (T)	979	979	2 088	5 514	27 317	24 817	24 818	75 710	70 900	21 738	13 730	16 147
Plan opérationnel (O)	342	391	510	534	9 850	5 103	19 014	46 664	46 569	16 590	5 305	6 739
Livraisons réalisées (L)	457	374	328	467	9 802	3 690	16 574	42 088	38 355	19 504	5 722	6 041
Variation absolue (L - O)	115	-17	-182	-67	-48	-1 413	-2 440	-4 576	-8 214	2 914	417	-698
Variation relative (L/O)	134%	96%	64%	87%	100%	72%	87%	90%	82%	118%	108%	90%



58. Flux désagrégés par activité et distribution des vivres : En essayant d'obtenir les données par type d'activité et par région, on constate que l'exercice mène à une difficulté imprévue. En effet, la nomenclature employée dans le COMPAS pour identifier les activités est confuse et parfois chevauchante comme le montre le tableau des codes en annexe 16. La même activité peut être codée avec des références différentes qui peuvent ou non être regroupées mais sans indications précises à ce sujet. Nous avons quand même essayé de produire une analyse par type d'activité (telles qu'elles sont définies dans les documents et le présent rapport) et par région. Malgré cela, il subsiste une première erreur manifeste dans l'enregistrement des volumes distribués en BSF et en RP (cf annexe 17 pour le détail). En effet, des distributions de RP ont été enregistrées sous BSF[30], amplifiant le volume de ce dernier au détriment des RP et nous obligeant à regrouper les 2 activités pour pouvoir les comparer aux prévisions (regroupées aussi). Enfin, aucun chiffre sur Dosso n'a été produit car il est probable que les données recueillies ne concernent que les points de stockage/déstockage..

[30] Effectivement vérifié dans les tableaux fournis par le CO Niamey où des céréales RP ont été enregistrées sous BSF

Tableau 04 : Tonnages EMOP prévus et distribués entre août et décembre 2010, par activité
(sources Prodoc + Compas)

Activité	Réalisé	Prévu (Prodoc)	% d'exécution
Blanket Feeding + Ration de protection (BSF + RP)	99 835,47	183 573	54%
Distribution Gratuite Ciblée (DGC EMOP), y compris sinistrés, choléra	3 616,79	17 489	21%
Supplémentation alimentaire des 6/59 dand les CRENAM (ACCE)	2 908,69	6 687	43%
Supplémentation alimentaire des Femmes enceintes et allaitantes (ACCFEA)	1 042,00	4 331	23%
Ration pour accompagnateurs des enfants aux CRENI (ACC)	156,37	439	36%
TOTAUX	**111 712,88**	**212 519**	**53%**

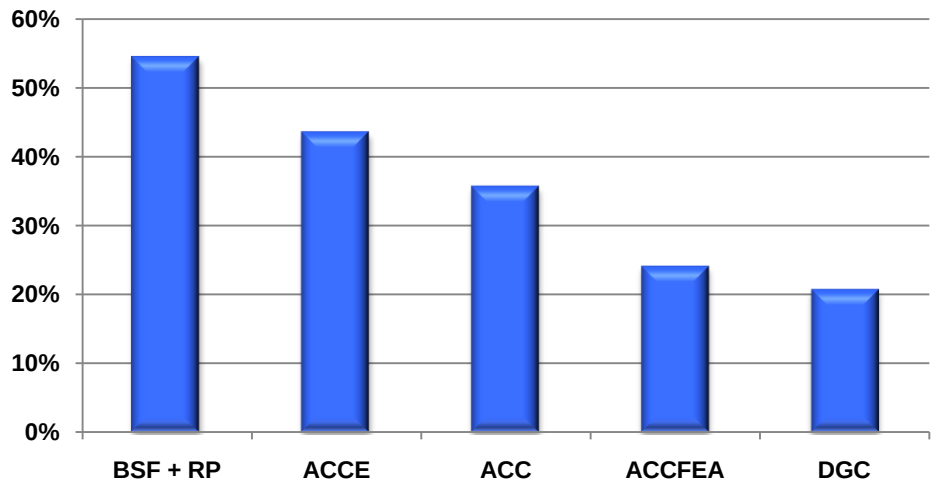
Tableau 05 : Tonnages prévus et distribués pour l'EMOP, par denrée *(source SPR 2010)*

Activity	Commodity	Planned Distribution (mt)	Actual Distribution (mt)	% Actual v Planned
EMOP-NECO-Saving lives & improving nutri				
	MAIZE	70390	33193	47.16
	RICE	20000	8513	42.57
	SORGHUM/MILLET	20000	19218	96.09
	BULGUR WHEAT	20000	15990	79.95
	CORN-SOYA BLEND (CSB)	33396	16695	49.99
	READY TO USE SUPPLEMENTAR	3979	1456	36.59
	IODISED SALT	202	8	3.96
	SUGAR	438	413	94.29
	VEGETABLE OIL	10608	4331	40.83
	BEANS	9000	7122	79.13
	LENTILS	7712	954	12.37
	SPLIT PEAS	2500	0	0.00
	Sum	**198225**	**107893**	**54.43**
	Total for 2010	**198225**	**107893**	**54.43**

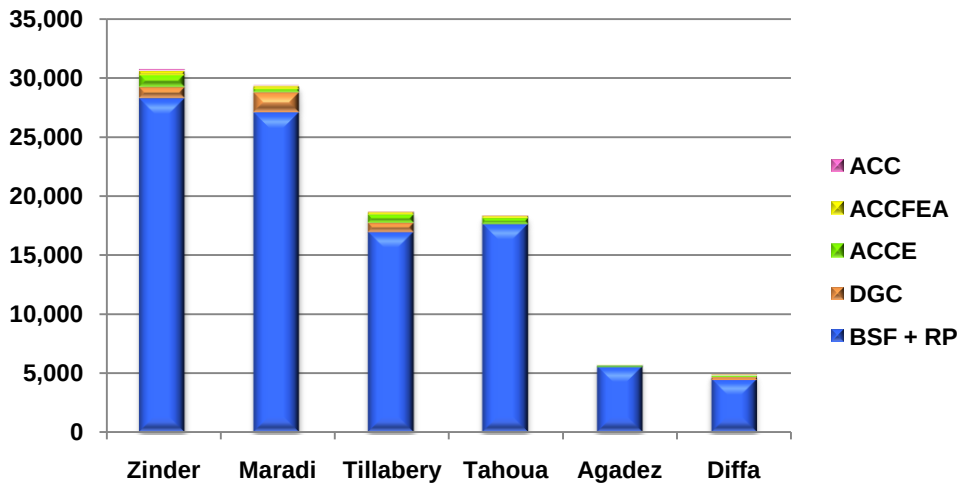
59. Sur la base des tableaux ci-dessus et des graphes suivants, on constate :
    a. Que les données fournies par denrées dans le SPR (tableau 05) confirment (à 1% près) celles compilées par l'équipe (avec des bases chiffrées légèrement différentes, 9%)
    b. Que, analysées par activité, les prévisions (graphe 05) se situent toutes en deçà de 50%, sauf le couple BSF/RP qui permet à l'ensemble d'atteindre les 53% en raison de son volume. La DGC plafonne à 20% de réalisation, cette activité n'ayant pratiquement pas été mise en œuvre selon le schéma prévu dans le Prodoc. En revanche, elle a été mobilisée pour les foyers de choléra et les populations nomades à Diffa et les personnes sinistrées par les inondations.
    c. Que la répartition (graphe 06) de l'appui par région définit 3 catégories : Zinder et Maradi qui absorbent près de 55% des vivres, Tillabery (avec Niamey) et Tahoua avec 35% et enfin Agadez et Diffa avec 10%. Ceci est assez conforme aux données démographiques.
    d. Qu'au delà des pourcentages de réalisation, l'importance relative des activités a globalement été respecté (graphes 07 et 08). On voit clairement aussi que le BSF + RP truste 90% des tonnages, ce qui est conforme à l'esprit de l'EMOP dont la cible majeure était les enfants 6/23 et leur famille.

60. Enfin, dans ces tableaux et graphes n'apparaissent pas les opérations de transfert monétaire (TM) qui, par définition, ne mobilisent pas de vivres mais des fonds. Nous y consacrons un tableau plus loin incluant l'ensemble des deux types de transfert (gratuit et contre travail).

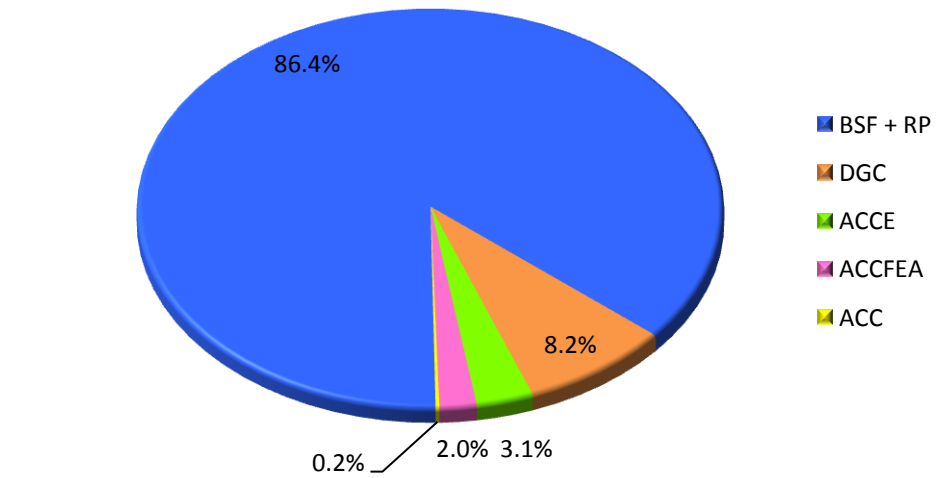
Graphe 05 : Performance de la distribution de vivres EMOP (réalisé/prévu) par activité entre août et décembre 2010



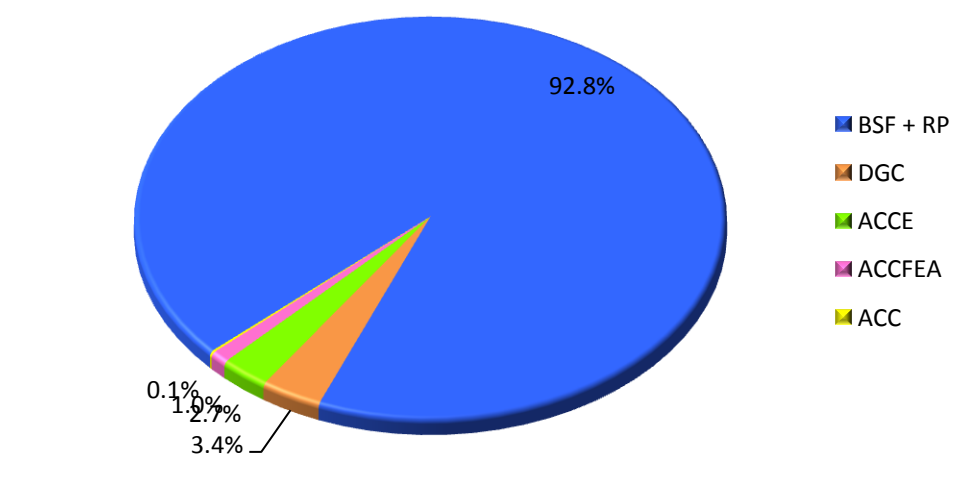
Graphe 06 : Vivres distribués par activité et par région entre août et décembre 2010 (en mt)



Graphe 07 : Répartition des volumes de vivres prévus par activité (EMOP)



Graphe 08 : Répartition des volumes de vivres distribués par activité (EMOP)



3.1.3 – Bénéficiaires atteints par l'EMOP

3.1.3.1 - Préambule

61. Les trois points ci dessous relèvent en quelque sorte des facteurs expliquant les résultats (partie 4) mais il nous semblait justement impossible de fournir des résultats chiffrés de manière froide sans que le lecteur puisse avoir à l'esprit les éléments essentiels qui les nuancent.

62. Données sources : De manière structurelle, le PAM n'enregistre pas avec la même rigueur les quantités de vivres fournies (ou achetées) et le nombre des bénéficiaires. Tandis que les premières sont entrées dans le COMPAS – et donc assez facilement extractibles, malgré quelques imperfections, comme nous venons de le voir – celui des bénéficiaires dépend encore entièrement de la compilation des « rapports partenaires » par des chargés de programme souvent débordés, même si WINGS II leur permet depuis juillet 2009 d'entrer également ce nombre dans le système. En théorie, les données concernant les bénéficiaires seront établies à partir du SPR 2010 (pratiquement officiellement en février 2010) et des tableaux récapitulatifs fournis par l'équipe pays (mais sans format standardisé). En pratique, la partie « outputs » du SPR est inexploitable, les résultats fournis étant soit totalement agrégés (et donc sans signification) soit en décalage avec la réalité. Il est donc très difficile d'établir des chiffres clairs, de comprendre les clés de calcul évitant les doubles décomptes (elles ne figurent pas dans le Prodoc) et incidemment les totaux réels sachant que la RB1 avec son effet rétroactif sur les bénéficiaires du cash et l'adaptation de la DGC non mise en œuvre ne facilite pas les choses. Enfin, il n'a pratiquement jamais été possible de trouver deux fois le même nombre de bénéficiaires entre deux sources différentes, même interne. Cependant, lorsque celle ci ne dépasse pas quelques %, l'ordre de grandeur prime et quelques résultats peuvent être produits avec un bon degré de signification.

63. Mise en œuvre du ciblage : Des bénéficiaires difficilement atteints : Nous ne pouvons pas aborder le chapitre sur les bénéficiaires sans traiter la mise en œuvre du ciblage qui, nous l'avons vu, est parti sur une base théorique acceptable et partagée mais qui en pratique, s'est révélé être l'une des parties les plus confuses de cette opération, à de nombreux niveaux. Nous considérons qu'il s'agit d'ailleurs d'un élément central expliquant un nombre important de résultats non atteints ou non mesurables. Pour éviter d'alourdir ce chapitre, on retrouvera en annexe 14 un descriptif plus précis, par activité des éléments de base et des principaux dysfonctionnements ou faiblesses rencontrés durant cette évaluation. De manière plus concise, on retiendra que dans le cas des DGC et BSF (cœurs de l'intervention du PAM dans cette crise) :
    a. Les vivres n'ont jamais pu couvrir l'entièreté des zones initialement prévues et donc des ménages et des enfants éligibles. Consécutivement, une « gestion de la pénurie » a dû être développée, ce qui constitue un exercice théorique et pratique complexe en raison des arbitrages nécessaires qui en résultent. Or, ni le PAM, ni les clusters, ni les sièges des ONG, ni les Services de l'Etat n'ont suffisamment appréhendé cette dimension et les difficultés qui allaient en découler. De fait, il a manqué de directives et d'informations claires, tant en interne qu'à destination de l'extérieur pour homogénéiser les méthodes et apporter un conseil permanent à tous les acteurs impliqués. L'existence d'un « Guide du Blanket Feeding », par exemple, incluant plusieurs éléments utiles ne semble pas avoir été suffisamment compris, respecté, ou accompagné. De fait, durant toute la mission, personne n'a été capable d'expliquer l'ensemble du processus de ciblage ni de ses adaptations progressives et chiffrées[31].
    b. Chaque structure a donc développé sa vision et ses modes opératoires et la diversité est assez surprenante, que ce soit entre les Sous-Bureaux du PAM ou entre les partenaires ou mêmes leurs antennes d'une région à l'autre.
    c. Les choix géographiques se sont fait en théorie sur la base des données SAP mais en pratique de nombreuses « adaptations » locales ont été opérées, soit lors des CRPGCA,

[31] La responsable de la nutrition du PAM étant la seule personne qui ait pu proposer un descriptif assez complet (mais avec quelques zones d'ombre)

soit par les partenaires de manière très hétérogène (villages éloignés, villages avec « critères », villages couverts traditionnellement par une structure etc…)

d. Les choix des bénéficiaires résultent d'un croisement entre les choix géographiques – déjà variables – et un certain de nombre de critères en cascade, allant de décisions centrales (disponibilité en vivres, sécurité, logistique en ce qui concerne le PAM) à des choix entièrement locaux et conjoncturels, encore une fois hétérogènes**.**
e. Finalement, il est pratiquement impossible de définir un « profil type » des ménages ou des enfants bénéficiaires de l'aide alimentaire puisque, au delà de ceux qui ont été identifiés lors des distributions – avec une part non négligeable d'inclusions et surtout d'exclusions – presque tout le monde en a bénéficié.

64. A noter que l'évaluation ne considère pas que le « report » de responsabilité du PAM vers les partenaires (puis des partenaires vers les villageois pour la DGC) pour sélectionner les bénéficiaires de l'aide soit une erreur de principe. Au contraire, la démarche est probablement la meilleure pour atteindre les enfants et personnes vraiment vulnérables. Cependant, ce processus doit être accompagné, concerté et présenter une certaine cohérence afin de ne pas laisser une impression de dispersion et de « démission » devant la difficulté de la tâche. C'est plutôt cet aspect qui semble avoir été une faiblesse. A ce titre, le fait que dans de nombreux villages, les gens aient déclaré qu'ils ne pouvaient pas donner le nom des personnes et/ou des structures venues pour réaliser les ciblages, les distributions et/ou les arbitrages, en mettant plutôt le PAM en avant lorsque des difficultés existaient, relève autant d'un problème de communication (sur lequel nous reviendrons) que d'un refus – justement – de prendre ses responsabilités[32].

65. Le partage des rations : dernier point essentiel à la compréhension des résultats et des commentaires, il a été constaté un partage presque systématique des rations[33], interprété comme une conséquence majeure de la « gestion de pénurie » évoquée plus haut, combinée au report final et peu maîtrisé de la responsabilité des choix sur les bénéficiaires. De fait, on a observé :
    a. Que pour la DGC, plusieurs logiques de redistribution ont été développées : soit chaque récipiendaire a partagé avec ses voisins et amis, soit les vivres ont été tous déposés à la chefferie qui a ensuite opéré un partage équitable, soit il a existé une rotation des bénéficiaires entre les deux tours puisque le nombre de ménages/personnes vulnérables était supérieur aux dotations (les deux groupes de bénéficiaires opérant également une redistribution)
    b. Pour les rations de protection, le même phénomène a été observé avec une remarque supplémentaire réalisée par certains villageois, à savoir que les familles bénéficiaires de ces RP n'étaient pas choisies en fonction de leur vulnérabilité mais parce qu'elles avaient un enfant de moins de 2 ans. Cela a suscité plus de frustration parmi les ménages en difficulté et sans enfants[34] mais aussi plus d'élan dans la redistribution
    c. Pour le BSF, plusieurs cas de figure ont été observés dans le partage. En fonction de la nature du produit délivré, le partage a été différent : avec le CSB, les femmes l'ont partagé avec d'autres familles, en plus du « traditionnel » partage intra familial entre les enfants, voire les adultes. Avec les Plumpy Doz, le partage semble avoir été uniquement au sein des familles (le volume étant moins important) et peut être moins systématique.
    d. Pour les rations des accompagnants dans les CRENI, sauf lorsque ces derniers étaient des structures séparées (ce qui est rare puisqu'en général ils sont intégrés aux hôpitaux),

[32] En général, dans de nombreux programmes déjà évalués, c'est la situation inverse qui se présente, à savoir que certains partenaires mettent leur nom en avant en occultant plus ou moins volontairement celui du PAM afin, de défendre une image positive auprès des populations

[33] Bien entendu, nos « sondages » n'ont pas de valeur statistique mais par contre, à part pour le cash, tous les villages sans exception ont déclaré avoir opéré un partage sous une forme ou une autre ce qui, en terme de probabilité, amène à penser que la pratique fut fréquente. Cependant, les PDM (1 et 2) semblent être plus mesurés sur cette pratique (entre 25 et 40% des ménages en fonction de l'activité

[34] Rappelons que selon les statistiques de l'INS, 60% des ménages Nigériens n'ont pas d'enfants de moins de 2 ans. Peut-être a-t-il manqué de communication à ce propos, sachant que de toute manière, cela ne pouvait être ressenti que comme une « injustice » en situation de crise

le partage des rations avec celles de l'hôpital a aussi été systématisé pour des raisons sociales et pratiques évidentes : la cuisine des hôpitaux étant unique, les vivres du PAM ont souvent été ajoutés au « pot commun », d'autant plus que le PAM ne fournit pas de « condiments ». Il s'est donc agit d'un échange de bons procédés. Même si certains partenaires ont mis en place des unités de cuisine spécifiques, la plupart reconnaissent que la situation est difficilement gérable lorsque d'autres personnes sont présentes (Pédiatrie, en général). Plusieurs partenaires ont même reconnu avoir encouragé la mutualisation des vivres PAM/Hôpital pour des raisons sociales incompressibles et finalement avec une « reconnaissance » de tous pour la contribution du PAM dont les vivres sont de qualité.

66. Finalement, la notion de « bénéficiaire » devient difficile à cerner et les chiffres qui suivent sont à considérer avec prudence et plutôt comme des tendances ou des ordres de grandeur.

3.1.3.2 – Vue d'ensemble

67. Le tableau 06 ci après réalise le bilan par sexe et activité des bénéficiaires atteints par rapport aux prévisions théoriques. On pourra se reporter en annexe 18 pour mieux comprendre l'évolution des bénéficiaires, par activité, au gré des révisions budgétaires de l'IPSR puis de la mise en place de l'EMOP. Comme on le constate avec les notes situées en base de tableaux, beaucoup de questions se posent.

Tableau 06 : Nombre de bénéficiaires planifiés vs nombre de bénéficiaires couverts

	Bénéficiaires prévus (Prodoc)		**Bénéficiaires Prévus (CO - VAM)[2]**		**Bénéficiaires Atteints[4]**		**% Exécution[6]**
Activité	**Garçons**	**Filles**	**Garçons**	**Filles**	**Garçons**	**Filles**	**TOTAL**
BSF	453 241	471 741	453 241	471 741	348 078	349 612	75%
	924 982		924 982		697 690		
RP	3 172 689	3 302 187	2 719 448	2 830 446	2 436 540	2 447 290	88%
	6 474 876		5 549 894		4 883 830		
ACCE	223 255	232 370	156 279	162 659	82 222	82 552	52%
	455 625		318 938		164 774		
ACCFEA	0	105 000	0	73 500	0	52 943	72%
	105 000		73 500		52 943		
ACCOM	1 382	26 248	967	18 374	0	13 223	68%
	27 630		19 341		13 223		
DGC EMOP	499 517	500 483	499 517	500 483	Aucune information[5]		x
	1 000 000		1 000 000				
ACT	19 232	19 268	19 231	19 269	13 788	14 408	78%
	38 500		38 500		30 143		
TM	0	0	129 379	129 621	105 142	105 859	81%
	0		259 000		211 001		
TOTAL	**7 886 655[1] (9 026 613)**		**8 184 155[3] (7 886 655)**		**6 053 604 (5 812 460)**		**74%**

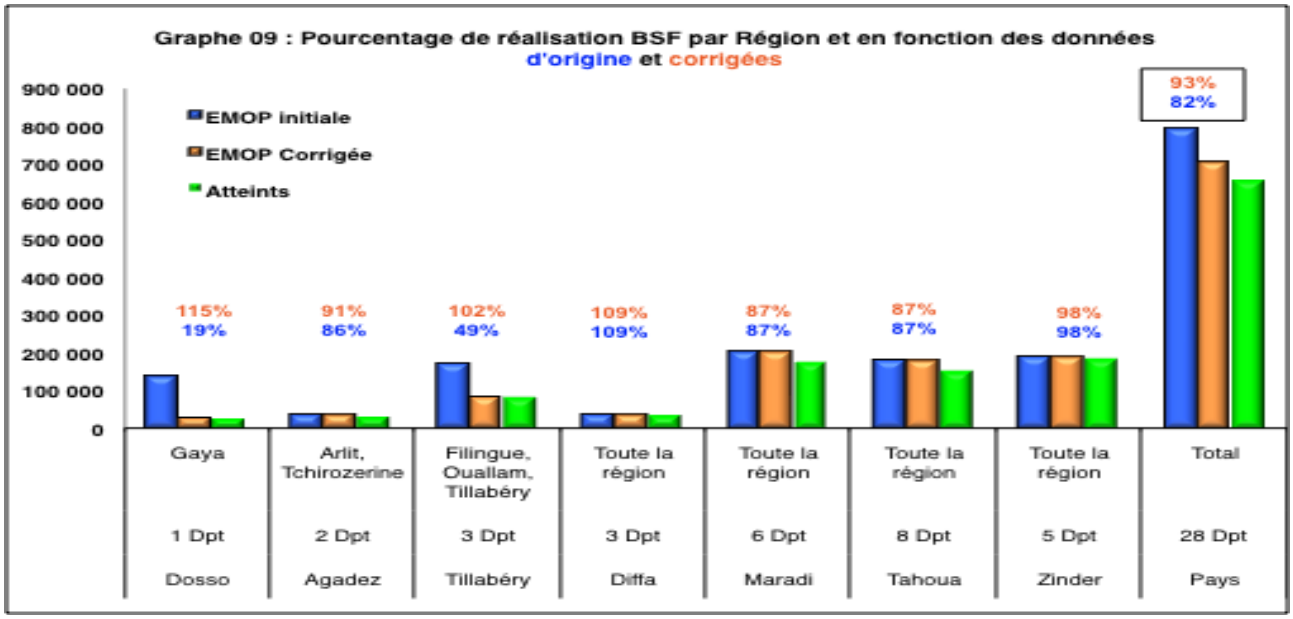
1: Ce nombre correspond à celui du dessous (simple somme des différents bénéficiaires par activité) diminué des doublons mais sans aucun détail sur les calculs ayant mené à ce résultat
2 : Données du VAM CO Niamey [disagregated data EMOP 20070] évitant le double décompte. De fait, le total donné (celui entre parenthèse dans le total) est le même que celui de l'EMOP et il semble que la réponse à la question du calcul (note 1) soit là. Cependant, ce total n'intègre pas les 38 500 bénéficiaires de Oualam… et arrive néanmoins au même total. Nous n'avons pas d'explication.
3 : Ce total est donc celui fourni par le CO (celui entre parenthèses dessous) augmenté des 2 opérations de cash : celle de Ouallam, déjà programmée et celle du transfert monétaire accompagnant le BSF ajoutés dans la RB1. Les bénéficiaires des actions d'ACT démarrant en 2011 n'ont pas été considérés car sortant de l'évaluation
4 : Cette grande colonne donne les bénéficiaires déjà exempts de doublons
5 : Nous savons que des distributions ont eu lieu en faveur des victimes de choléra, d'inondation et de certains nomades mais les tableaux fournis par le CO laissent un compteur à 0.

6 : Les % d'exécution correspondent aux ratios entre les bénéficiaires atteints et ceux planifiés après décompte des doublons puisque les deux dernières colonnes sont « équivalentes » en terme de calcul des bénéficiaires.

68. Les données de ce tableau proviennent des chiffres produits par le Prodoc initial (première grande colonne en bleu) et par des tableaux internes (deux dernières grandes colonnes), apparemment inachevés, envoyés par le CO puisque le SPR 2010 ne fournit aucune information désagrégée par activité. Ce document est pourtant censé être le seul document officiel.

69. Le calcul des ratios pose question en raison du comptage des bénéficiaires. En effet, le bureau pays a fourni un tableau réalisant des calculs qui éliminent les doubles décomptes (cf annexe 19). La méthode employée n'apparaît pas clairement (pas d'explication convaincante sur le fait de multiplier des bénéficiaires par 0,7 de manière uniforme, quelle que soit l'activité, par exemple) et opèrent parfois des exclusions certes compréhensibles mais qui ne donnent pas entière satisfaction. Par exemple, considérer que tous les enfants 6/23 ont aussi bénéficié de la ration de protection est sans doute exagéré, notamment pour les enfants les plus jeunes. La question est : faut il totalement les éliminer du comptage ? Faut il appliquer une clé de répartition (laquelle ?) ou faut il laisser les chiffres comme ils étaient. Enfin, ces tableaux ne fournissent aucune données relatives à la DGC qui ne s'est caractérisée qu'à travers un soutien léger (en volume, cf « Vivres ») aux victimes du choléra (Diffa), des inondations et en faveur de certains nomades (Diffa via Care).

70. Malgré tout, il a fallu opérer des choix et celui qui a paru le plus pertinent pour couvrir le chapitre sur les bénéficiaires est celui de considérer prioritairement les deux dernières colonnes évitant les doubles décomptes (en prévision et en réalisation) parce qu'elles sont calculées de manière équivalentes.



3.1.3.3 – Les bénéficiaires du Blanket Supplementary Feeding (BSF)

71. Sur les 942 982 enfants de 6/23 planifiés dans le document de projet, 697 690 (75%) ont été atteints selon le tableau du VAM. En revanche, un tableau fourni par l'équipe Nutrition donne un total de 678 432, soit 73% (tableau en annexe 20). Cependant, au delà de ce constat, il est plus judicieux de considérer le nombre « réellement ciblé » par l'EMOP (cf annexe 14 sur le ciblage) suite au constat de déficit de vivres et au changement de critères de ciblage[35]. Ce nombre est alors passé à 726 165, d'un commun accord avec l'ensemble des partenaires et du cluster Nutrition. Malheureusement, nous nous retrouvons encore avec 2 résultats différents,

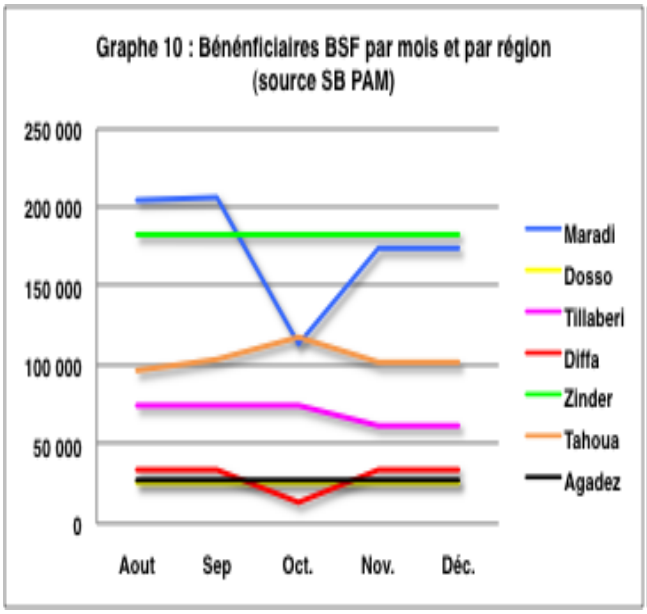
[35] De uniquement Diffa, Zinder et Tahoua à 100% (IPSR BR5), le PAM a ajouté 3 Dpt de Maradi, 1 à Dosso, 3 à Tillabery, 2 à Agadez dans (IPSR BR6) puis finalement, pour l'EMOP, Diffa, Zinder, Tahoua et Maradi à 100%, 1 Dpt à Dosso, 2 à Agadez et 3 à Tillabery

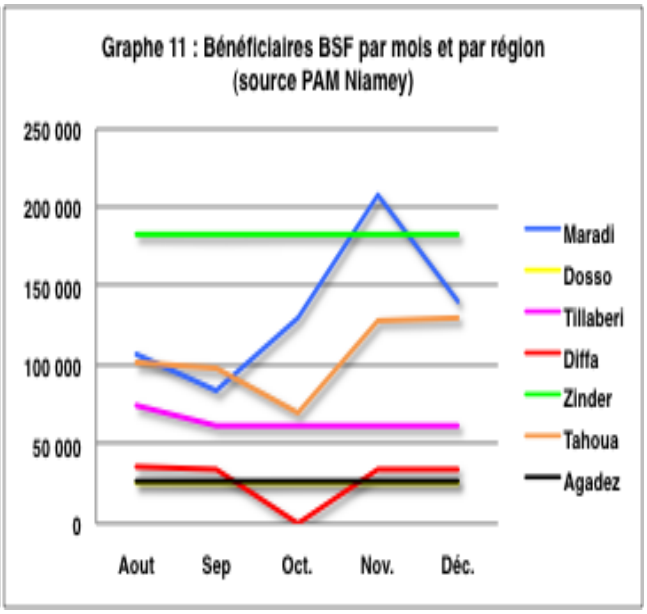
entre ceux du VAM et ceux de l'Unité Nutrition. Nous avons donc considérés ces derniers car ils fournissaient une désagrégation par département que nous avons pu reporter dans le graphe ci-dessus. Si l'on considère l'objectif initial ou celui corrigé, les résultats sont très bons dans les deux cas (82% et 93%), les plus grandes différences s'opérant dans les régions à faible population.

72. En termes de « passages », le tableau ci-dessous résume les informations recueillies sur le terrain et croisées avec Niamey. Elles sont conformes au diverses stratégies mises en place par le PAM durant l'IPSR et l'EMOP (cf note 25). Pendant les mois de juin et juillet 2010 toutes les régions (excepté Niamey) ont démarré l'activité. De fait, toutes les régions ont bénéficié de 6 à 7 passages de BSF, ce qui constitue également un bon résultat en terme de régularité et de programmation. Les graphes 10 & 11 qui suivent traduisent toutefois les variations dans les % d'exécution par mois et par région avec de nouveau des différences inexpliquées entre les sources de données (interne, cette fois ci).

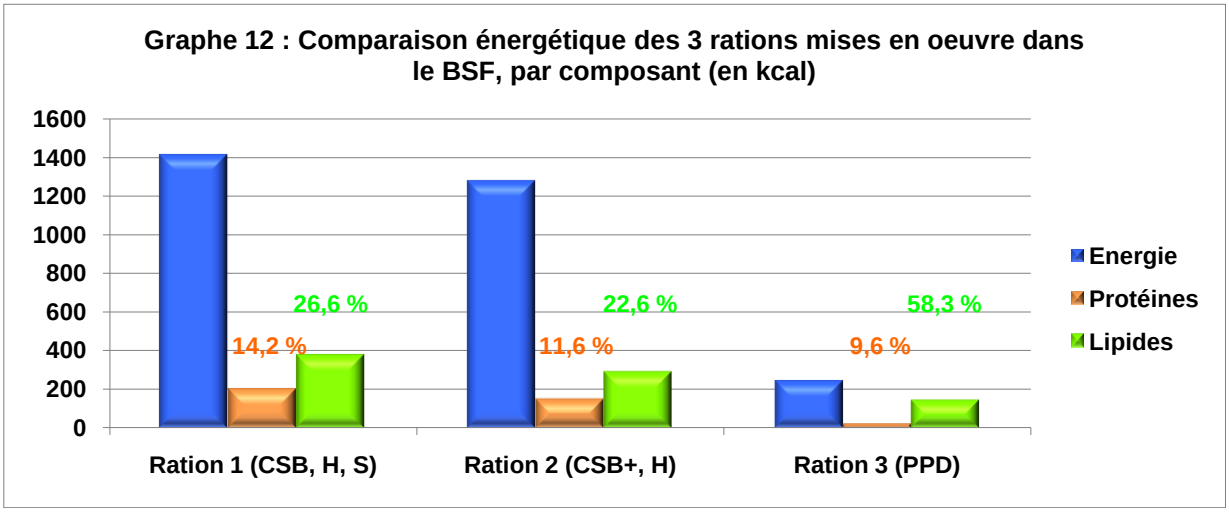
Tableau 07 : Répartition des passages de BSF par Région et par mois

	2010	Diffa	Zinder	Maradi	Tahoua	Agadez	Tillabéry	Dosso
IPSR	Mai	1	1	0	1	0	0	0
	Juin - Juillet	1	1	1	1	1	1	1
EMOP	**Août**	1	1	1	1	1	1	1
	Septembre	1	1	1	1	1	1	1
	Octobre	0	1	1	1	1	1	1
	Novembre	1	1	1	1	1	1	1
	Décembre	1	1	1	1	1	1	1
	TOTAL	**6**	**7**	**6**	**7**	**6**	**6**	**6**





73. Rations **:** La ration n'a pas été homogène dans toutes les régions et dans tous les passages, les partenaires regrettant parfois le manque d'information de la part du PAM sur ces changements. En effet, les distributions se sont réalisées selon la disponibilité – variable – des denrées. Ce manque d'homogénéité a induit des apports énergétiques différents comme le montre le graphe ci-dessous. Si les trois rations répondent aux normes énergétiques dans leur formulation intrinsèque (10 à 15% pour les protéines et 30% pour les lipides), celles à base de CSB sont équivalentes et 5 à 6 fois plus énergétiques que celle à base de Plumpy'Doz. Le détail de la composition des rations figure en annexe 21.



74. Toutefois, dans le cas des rations BSF, il est important de rappeler qu'il n'existe pas encore de norme internationale claire pour les approches préventives de la malnutrition. La seule qui soit validée – et aussi utilisée par le PAM quand il utilise le CSB – correspond à celle de la supplémentation alimentaire fournie pour les cas de MAM dans les CRENAM[36], dont l'objectif est différent. En réalité, pour le BSF, l'apport énergétique n'est pas déterminant et c'est la nature des composants qui prime. Dans le cas du PPD, la différence s'exprime par des protéines de haute qualité, des acides gras essentiels et des micronutriments. L'inconvénient ce cette ration réside dans le fait qu'elle est calculée pour couvrir exactement les besoins quotidiens des enfants et que son partage empêche de prévenir la détérioration de leur état nutritionnel. Les logiques sont donc différentes, les rations CSB étant même surdimensionnées d'un point de vue énergétique pour prévenir, en partie, le partage.

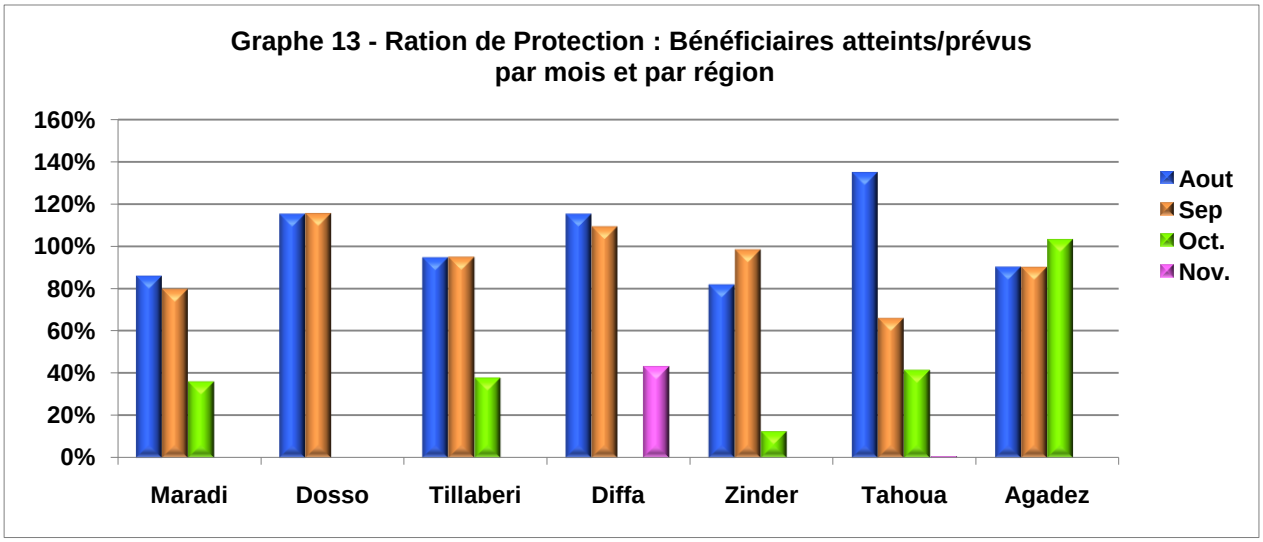
3.1.3.4 – Ration de protection (RP)

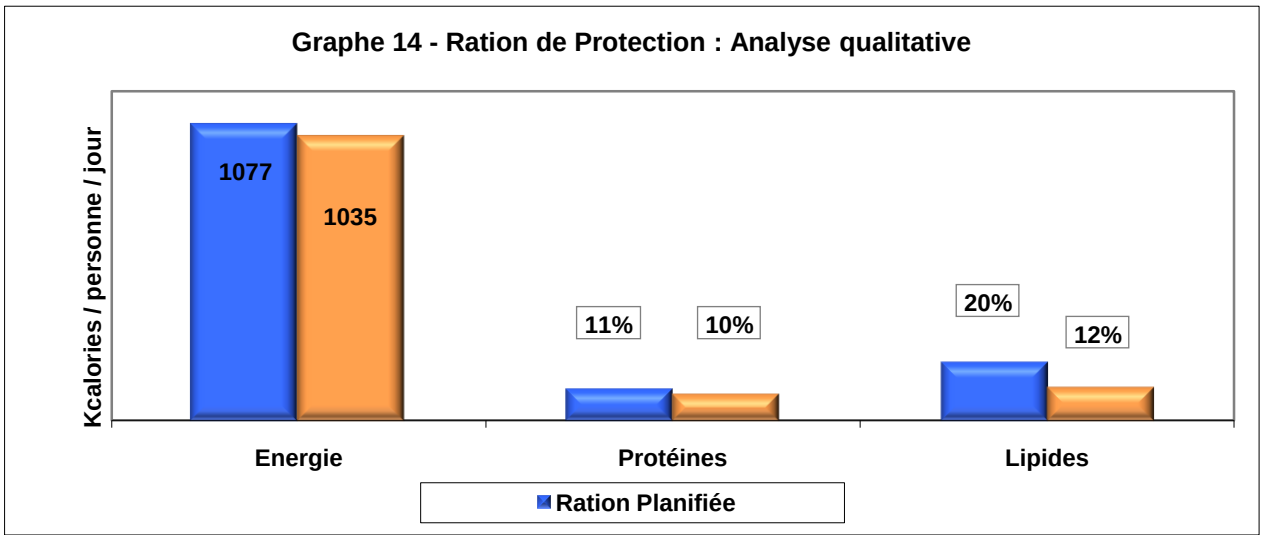
75. Selon le document de projet, trois distributions étaient prévues pendant les mois d'août, septembre et octobre, c'est-à-dire jusqu'au moment des récoltes, date au delà de laquelle le PAM a décidé - à travers la RB1 – de basculer sur du transfert monétaire en raison des bonnes récoltes et de la disponibilité en vivres sur les marchés. En pratique, on constate que les mois de août et septembre ont pu respectivement atteindre 100% et 85% des bénéficiaires en moyenne – ce qui est encore une fois un très bon résultat – le mois d'octobre plafonnant à 31%[37]. Il a aussi existé quelques variations dans les pourcentages d'exécution entre les régions (graphe 13). A noter qu'à Diffa le dernier passage a eu lieu en novembre en raison d'une rupture de stock pendant le mois d'octobre.

76. Rations : Les vivres de la ration (céréales, huile et légumes secs) sont considérés comme *produits alimentaires de base*, signifiant que la ration a été correctement dimensionnée d'un point de vue nutritionnel. Le PAM s'est efforcé de respecter les habitudes alimentaires (sorgho, mil, maïs, riz), ce qui n'a pas été toujours possible, notamment avec le boulgour (20% des céréales) et les lentilles (12% des légumineuses). Mais dans une telle urgence, le choix est souvent limité. Si les partenaires ont parfois eu quelques difficultés à expliquer l'utilisation de ces nouveaux produits, les bénéficiaires ont toujours fini par trouver un moyen de les préparer et aucune plainte – au pire, des remarques – n'a été enregistrée durant les entretiens. La composition de la ration n'avait pas comme objectif de couvrir tous les besoins énergétiques des familles bénéficiaires (2 100 Kcal/personne/jour) mais d'accompagner la ration de BSF afin d'atténuer le partage de cette ration avec d'autres membres de la famille. Par conséquent,

[36] Il est écrit dans le Manuel de Supplémentation Alimentaire du PAM :"There is an urgent need for guidelines on preventive approaches as part of a complete package of nutrition interventions."
[37] Il a été décidé de ne pas appuyer systématiquement les ménages BSF et de s'en tenir aux zones les plus vulnérables (excluant Dosso ainsi que quelques départements des autres régions) en raison de récoltes satisfaisantes ne justifiant pas le RP

lorsque l'EMOP a été conçue on a considéré que les ménages concernés avaient la capacité de pourvoir à leurs besoins nutritionnels. Dans ce cas, les apports recommandés, autres qu'énergétiques, sont entre 10 et 12% du besoin énergétique journalier sous forme de protéines et au moins 17% sous forme de lipides. On constate dans les graphes 14 ci dessous que la ration distribuée n'a pas respecté la ration planifiée. La principale conséquence est l'insuffisance en lipides dont l'apport s'est situé en deçà des recommandations de l'OMS et des manuels d'alimentation et nutrition du PAM. De toute manière, le partage presque systématique des vivres rend caduque toute tentative d'évaluation des apports de la ration.





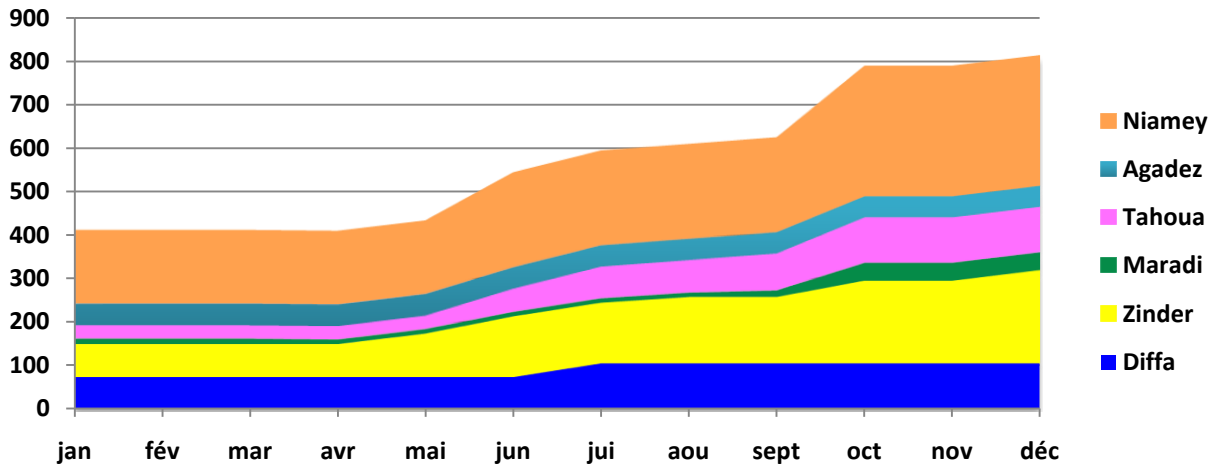
3.1.3.5 - Supplémentation Alimentaire (CRENAM – ACCE)

77. Le nombre de bénéficiaires a dépendu de multiples facteurs comme l'activité de dépistage actif dans la communauté, l'augmentation du nombre de centres de prise en charge ou les activités parallèles comme le BSF pour les enfants, l'accessibilité des centres, la sensibilisation. Pour les enfants 164 000 sur les 318 000 prévus ont été atteints, soit à peine plus de 50%, ce qui constitue le score le plus faible de toutes les activités.

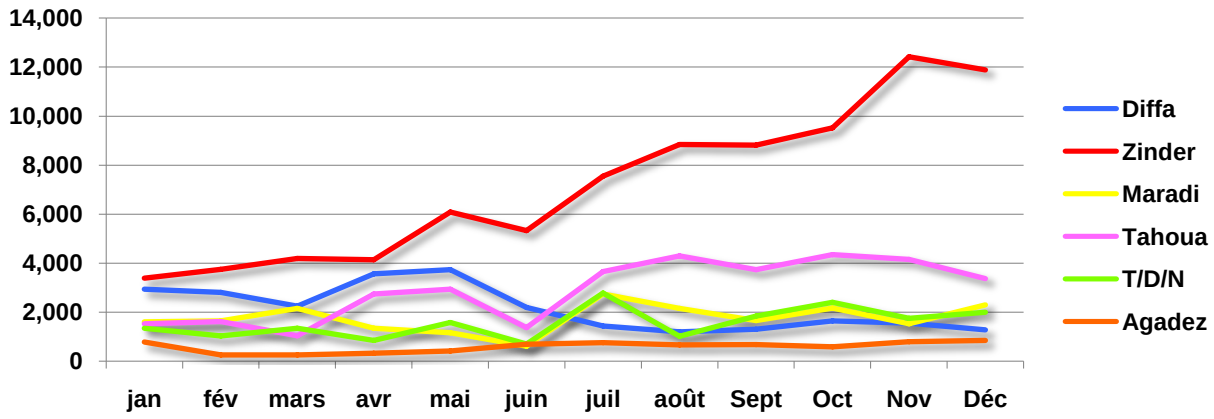
78. Dans une première restitution des résultats, les courbes qui suivent mettent en perspective d'une part l'augmentation des CRENAM appuyés par le PAM (doublement global en 1 an, ce qui est considérable, avec 2 pics en mai et en septembre) et d'autre part le nombre d'admissions enregistrées dans ces CRENAM. On remarque que le nombre d'admissions (graphe 16) n'augmente pas avec celui des CRENAM (graphe 15) alors que mathématiquement, ce serait

logique. De fait, le nombre d'admission par centre et par mois chute régulièrement (sauf pour Zinder où la logique semble respectée) ou devient erratique (Maradi) (graphe 17).

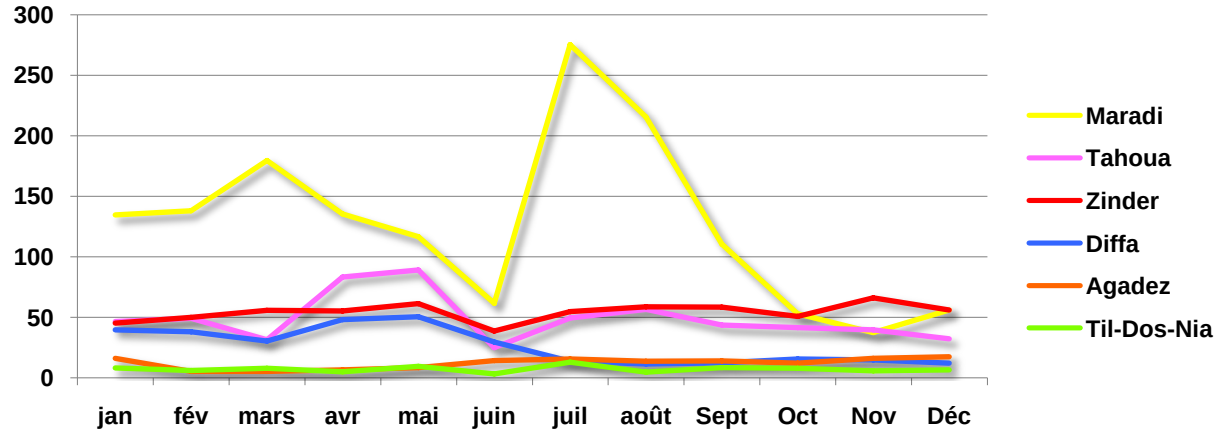
Graphe 15 : Evolution du nb de CRENAM couverts par le PAM par région en 2010



Graphe 16 : Evolution du nombre d'admissions dans les CRENAM PAM, par région et par mois



Graphe 17 : Nombre d'enfants admis par CRENAM, par région et par mois



79. Qualité de la prise en charge : en plus du traitement nutritionnel dans la plupart des CRENAM le traitement médical est compris dans la prise en charge de la malnutrition modérée. Les médicaments sont inclus dans le paquet minimum de santé d'accès gratuit pour les 6/59. Cependant, la qualité de suivi médical et nutritionnel des bénéficiaires est manifestement très

hétérogène d'un centre à l'autre. On a trouvé que la prise de mesures anthropométriques n'est pas adéquate (enfants pas déshabillés pour la pesée), qu'on ne fait pas de remplissage du carnet de santé et que la fiche de suivi du bénéficiaire peu de fois est disponible. Enfin, l'éducation pour la santé ne se fait pas de façon régulière même si quelques centres réalisaient des séances de démonstrations culinaires avec les produits de la ration

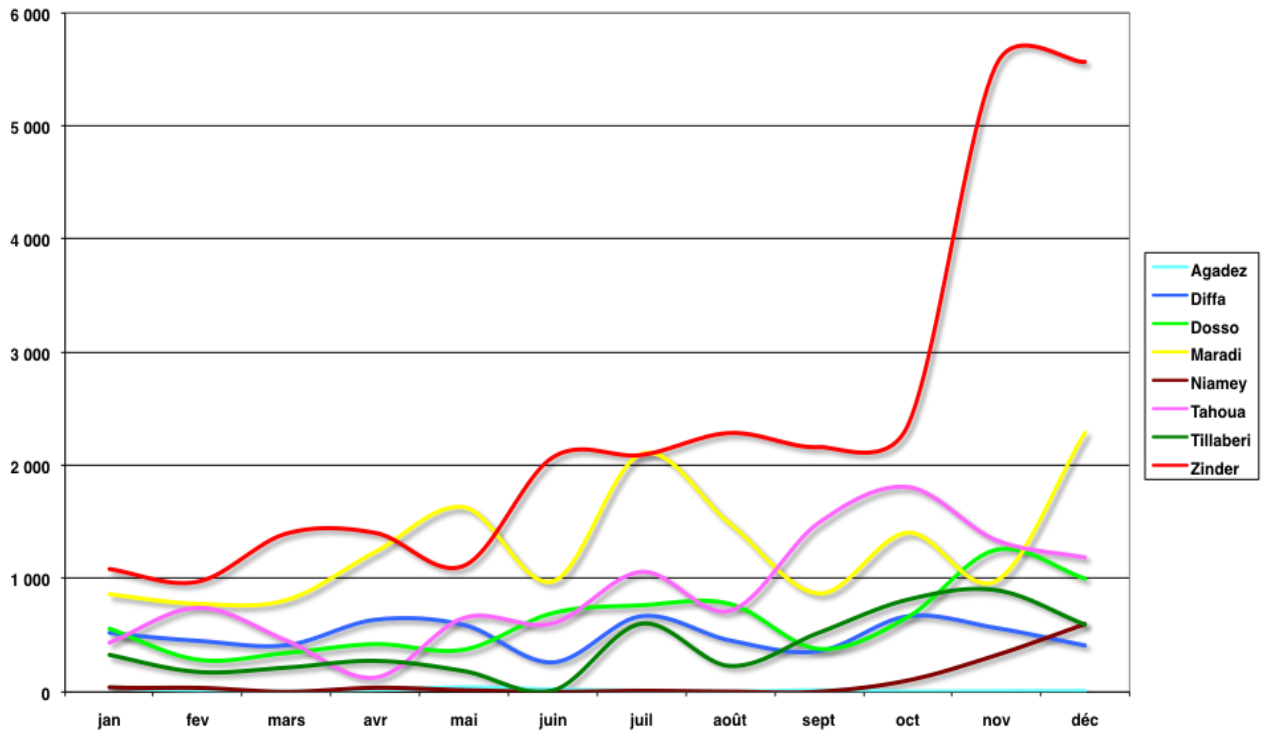
80. Ration: Elle suit clairement les indications du Protocole National pour le traitement de la malnutrition modérée ainsi que les recommandations des manuels d'alimentation et nutrition du PAM. La ration fournie pour l'activité de supplémentation alimentaire (cf annexe 21) est exactement celle que propose le protocole national pour le traitement de la malnutrition modérée sous forme de ration sèche. Aussi, en suivant les indications du protocole, les denrées son mélangées avant la distribution (PREMIX) pour s'assurer que les quantités nécessaires pour le traitement de la malnutrition sont bien incluses dans la ration et ne sont pas utilisés dans d'autres préparations culinaires au foyer.

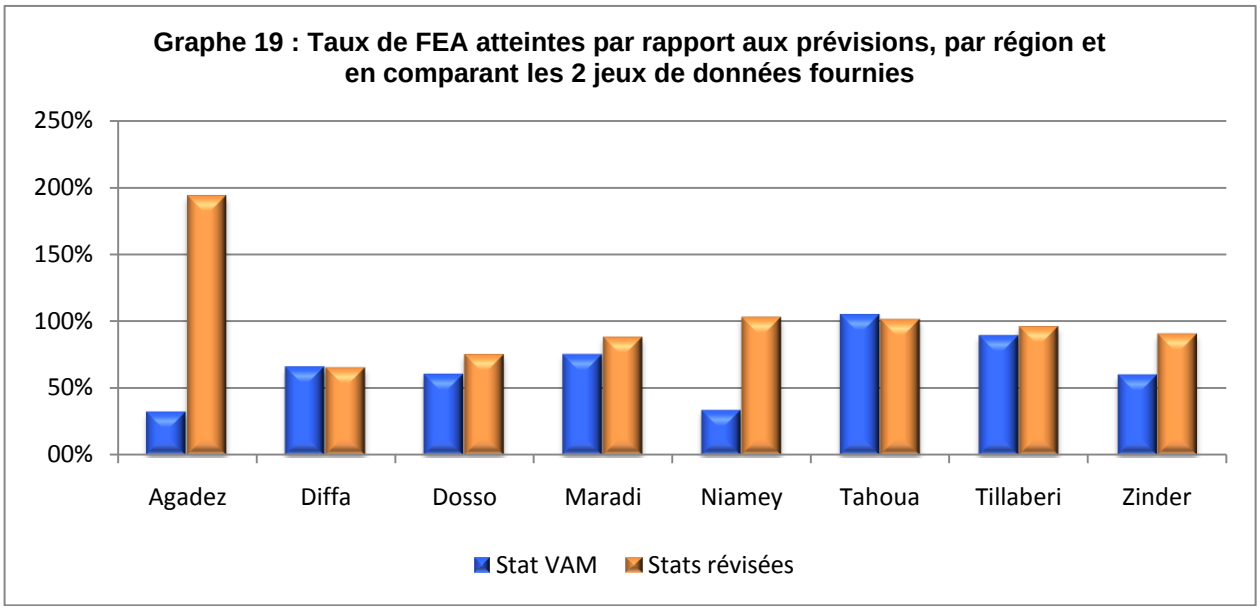
3.1.3.6 - Supplémentation Alimentaire (CRENAM – ACCFEA)

81. L'activité en direction des femmes enceintes et allaitantes est exposée à travers les graphes 18 & 19. Les remarques concernant la prise en charge et les rations sont les mêmes que pour les enfants (médicaments en moins). On remarquera que les chiffres fournis dans les résultats de l'EMOP (53 000 FEA atteintes dans le tableau en début de chapitre) sont très différents des derniers chiffres récupérés via le secteur Nutrition (65 000). On imagine que certaines données ont dû arriver plus tard mais encore une fois, on se retrouve avec une situation ambiguë difficile à interpréter.

82. De même, à l'instar de ce qui a été vu jusqu'à présent, l'évolution des courbes dans le temps n'est pas explicables avec les éléments dont l'équipe ou le PAM disposent. Il existe trop peu de données pertinentes.

Graphe 18 : Évolution admissions CRENAM (FE/FA) par région, Niger 2010





3.1.3.6 - Accompagnateur d'enfants sévèrement malnutris dans les CRENI (ACCOM)

83. Pour cette activité mineure, 13 000 des 19 000 personnes prévues (68%) ont été touchées. Ceci dit, nous l'avons vu, les vivres distribués ont été la plupart du temps mutualisés au sein des services de pédiatrie où étaient logés les CRENI. Ce chiffre n'a donc que peu de signification même si l'on est assuré que l'ensemble des accompagnateurs ont effectivement été assistés dans leurs repas bi-quotidien, quel que soient le type de repas.

84. La ration alimentaire des accompagnateurs prévue dans l'EMOP respecte néanmoins les indications nutritionnelles du PAM pour les rations adressées à l'ensemble de la population (sans conditions spécifiques). Concernant au choix des aliments, on trouvé les mêmes limites que pour la ration distribué dans l'activité de ration de protection du BSF par rapport aux deux denrées méconnues pour la communauté (lentilles et boulgour) mais sans problème particulier une fois les habitudes

85. A noter, de manière commune au trois activités (ACCE, ACCFEA et ACCOM) que, selon les indicateurs de couverture SPHERE en faveur des programmes nutritionnels, on considère que le taux à atteindre – par rapport à la cible définie en début de programme – n'est jamais entier et les que objectifs varient en fonction du milieu correspondant. Pour le milieu rural, on considère que 50% représente un taux souhaitable de couverture (70% en milieu urbain et 90% dans des camps de réfugiés) en raison de tous les facteurs exposés précédemment (cf § 76 par exemple). De fait, si ces normes avaient été prises en compte, les résultats de l'EMOP pour ces activités auraient atteint, voire dépassé, les 100% des objectifs quantitatifs.

3.1.3.7 – Les opérations de « Cash »

86. Le PAM a organisé dans le cadre de l'EMOP 200170 des distributions d'espèces en place et lieu de vivres. Deux formules ont été retenues : le « Transfert monétaire » en guise de ration de protection » et le « Argent contre travail ». Le total des fonds distribués s'élève à 801.589.225 FCFA (1.698.282 US$). Le total des commissions payées s'élève à 128.969.081 FCFA (273.240 US$) ce qui représente environ 14%. (ou encore 0.16 US cents pour 1 US$ distribué au bénéficiaires). Taux de conversion 1 US$ / 472 FCFA. Le tableau 08 ci dessous rassemble les éléments de 2010 concernant l'EMOP.

87. Concernant l'opération ACT de Ouallam (la seule programmée dans l'EMOP initiale), elle n'a pas pu se dérouler comme prévue puisque la CCA a demandé que toutes les opérations de ACT/VCT soient stoppées en début d'hivernage afin de permettre aux populations de se

consacrer aux travaux champêtres (ce qui était tout à fait logique compte tenu d'une saison qui s'annonçait favorable). De fait, le CRS (partenaire sur cette opération) a transformé l'activité en Transfert monétaire sur 3 tours pendant l'hivernage (car les personnes vulnérables avaient réellement besoin d'obtenir des vivres) avec l'engagement que les villageois termineraient les réalisations prévues en fin de saison des pluies, occasionnant ainsi le versement des 2 dernières tranches. Selon les rapports du CRS, 17 des 22 villages ont terminé leurs travaux, les 5 restants ayant presque fini. Seul 1 village n'a réalisé que 13% des prévisions. Les derniers versements auront lieu en janvier 2011. Les résultats sont donc satisfaisants sur ce plan (cf annexe 22). En revanche, sur la base des indicateurs prévus dans le cadre logique, un certain nombre d'incohérences sont apparues entre les indicateurs non mesurables, non quantifiés ou mesurés alors qu'ils ne sont pas prévus. On se reportera en annexe 23 pour illustrer ce point.

Tableau 08 – Bilan global des actions de transfert monétaire (simple et contre travail)

Part. Contrat	Par Dist	Zones	Bénéf.	Activité	Montant	% com	Montant com
IRD, GADED, AREN, Karkara	Asusu	Rég Maradi Zinder	18 202	TM	273 030 000	6%	16 381 800
HAI	Yarda	Dpt Magaria	5 267	TM	79 005 000	3,8%	3 002 190
Concern	Concern	Dpt Tahoua	13 182	TM	197 730 000	1,81%	3 585 091
TOTAL TM simple			**36 651**		**549 765 000**		**22 969 081**
CRS	CRS	Dpt Ouallam	**4 080**	ACT	**251.824.225**		**106 000 000**

88. L'activité de Transfert monétaire, quant à elle, a été introduite dans la RB1 en remplacement des rations de protection du BSF pour les mois de novembre et décembre 2010. En terme de bénéficiaires, 211 000 des 259 000 bénéficiaires ont été atteints, soit 81% de réalisation, ce qui est encore un bon résultat. Selon l'enquête de janvier 2011 réalisée par le PAM, il semble que les bénéficiaires de cette aide l'aient moins partagée que leur équivalent en vivres (RP) des mois précédents, ce qui peut aussi être considéré comme une réussite en première analyse. Il reste encore à savoir si les femmes (qui sont récipiendaires de l'argent) ont réellement pu le garder (dans les entretien villageois, cela semblait être le cas mais le fonctionnement familial peut aussi amener les femmes à donner tout ou partie de cette somme à leur mari) et surtout à quoi a servi cet argent. Nous n'avons pas suffisamment d'éléments ni de recul pour trancher sur ces deux questions.

3.2. Objectifs Atteints - Effets

3.2.1 – Vue générale des effets

89. Dans le cadre de cette opération, trois grands effets étaient attendus :
    a. Réduire le taux de malnutrition aigue réduit parmi les moins de 5 ans.
    b. Améliorer la consommation alimentaire pendant la période d'assistance pour la population affectée par l'urgence et ciblée
    c. Améliorer la consommation alimentaire pour les ménages affectés par la crise, ciblés pour l'activité Argent Contre Travail (ACT) à Ouallam

90. Le tableau 09 en fin chapitre reprend une comparaison entre les indicateurs du cadre logique (qui inclut les révision de la RB1) et les ceux mesurés dans le SPR 2010. Si l'on considère les 10 indicateurs identifiés et utilisés, 30% seulement des objectifs sont atteints, 20% ne sont pas mesurés, 20% sont mesurés sans être prévus et ne peuvent donc pas être évalué puisqu'ils ne possèdent aucune valeur cible.

91. En ce qui concerne le premier objectif, il avait déjà été signifié l'aspect trop ambitieux de vouloir « réduire la malnutrition » à l'échelle du pays. Y « contribuer » aurait été plus adapté. De fait, il n'existe pas suffisamment d'éléments pour savoir si le PAM a seulement pu contribuer à la réduction de la malnutrition dans le pays.

a. Le défaut des ressources (50%) ayant néanmoins permis de couvrir près de 80% des bénéficiaires implique une dilution des rations et donc un effet dénaturé
b. Le partage généralisé des rations, notamment celles destinées aux enfants, a également contribué à une dilution plus grande des rations dans la population
c. Les données de suivi et d'évaluation permettent difficilement de conclure : le PDM 2 de septembre 2010 relève selon une méthode de mesure (PB) environ 8% de MAG chez les 6/59 alors que l'enquête conjointe Unicef/PAM/Etat d'octobre 2010 traduit des taux de malnutrition par région dépassant encore les 15% (avec d'autres types de mesure : rapport P/T). Même si les méthodes divergent, une différence de près de 100% pose question sur la validité de l'un ou l'autre résultat, voire les deux. En outre, l'étude conjointe a été réalisée alors que les récoltes n'étaient pas encore totalement accessibles et que le traditionnel pic de paludisme (et autres maladies) post-hivernage n'était pas passé. De fait, les taux ne pouvaient être qu'élevés mais pas forcément significatif. Cette enquête aurait dû avoir lieu 1 mois plus tard.
d. Enfin, l'absence de suivis réguliers (partenaires, PAM) limite considérablement la perception de la malnutrition et sa mesure.

92. Pour ce qui relève de l'amélioration de la consommation alimentaire, la dilution et le partage évoqués plus haut ne permettent pas d'établir des effets fiables et homogènes. En outre, le PDM 2 (septembre 2010) explique clairement que 40% des ménages bénéficiaires de l'aide PAM ont aussi reçu une autre aide en vivres (Etat, ONG…), 31% des semences, 6,4% des bons d'achats etc… et que près de 55% des ménages avaient bénéficié d'au moins 3 fois de l'aide alimentaire et 33% 2 fois. Malheureusement, le PDM ne distingue/catégorise pas ces villages dans la suite du rapport et l'analyse fournie ensuite perd ainsi de sa signification. Cela pose aussi le problème de l'influence réelle du PAM dans l'aide et les effets produits.

Tableau 09 – Effets mesurés dans le SPR en fonction des indicateurs du Cadre Logique

	Indicateur par effet	SPR 2010
OS 1	**1 - Réduire le taux de malnutrition aigue réduit parmi les moins de 5 ans.**	
	1.1. Prévalence de malnutrition aigue pour les 6/59 parmi les pop. identifiées et ciblées : < 13%	15,3%
	1.2. Taux de récupération dans l'alimentation complémentaire (75%)	75,0%
	1.3. Taux d'abandon de l'alimentation complémentaire inférieur à < 15%	8,0%
	1.4. Taux de mortalité parmi les enfants bénéficiant d'une alimentation comp. inférieur à (< 3%)	1,0%
	1.5. Taux de non-réponse pour l'alimentation complémentaire (< 10%)	15,0%
	1.6. Prévalence de malnutrition aigue pour les moins de 2 ans	26,10%
	1.7. Taux brut de mortalité	0,70%
	2 - Amélioration de la conso. Alim. pendant la période d'assistance pour la pop affectée et ciblée	
	2.1 Consommation alimentaire (FCS) du ménage > 28 pour 80% de la population ciblée	67,10%
OS 2	**3 - Amélioration de la conso. alim. pour les ménages affectés par la crise ciblés pour le CFW ~~à Ouallam~~**	
	3.1 Consommation alimentaire > 35 parmi les bénéficiaires ciblés : **28 dans le nouveau CL**	
	3.2 Coping strategy index (CSI < 9) **disparu dans le nouveau CL**	

Atteint	
Non atteint	
Non mesuré	
Non prévu	
Non mesurable	

93. Enfin, en ce qui concerne le troisième effet, il ne concerne, dans le cadre de cette évaluation, que l'activité ACT à Ouallam, opération pilote se déroulant sur 22 villages (et donc avec une portée limitée). Un bilan des actions a été réalisé en novembre 2010, faisant suite à une étude de référence réalisée en août. Les résultats apparaissent globalement positifs, notamment par

rapport au SCA[38] où les cas les plus sévères d'insécurité alimentaire passent de 37 à 11%. Cependant, l'absence de groupe témoin couplé au fait que les mesures ont été réalisées avant et après récolte, atténuent ce résultats, la comparaison n'étant pas possible avec des ménages n'ayant rien reçu et la disponibilité en céréales permet l'utilisation des fonds pour d'autres usages (notamment, acheter des moutons de Tabaski, comme le rapport le fait remarquer). De leur côté, les rapports partenaires (CRS, de août à décembre 2010) ne font aucune analyse qualitative et se contentent de lister les villages, les réalisations et les sommes versées.

3.2.2 – Blanket Supplementary Feeding

94. L'objectif global était de prévenir la malnutrition et d'abaisser la mortalité chez les groupes les plus vulnérables en leur fournissant une ration complémentaire pendant les périodes critiques (soudure). Ses objectifs spécifiques se définissaient en apportant un supplément alimentaire à tous les enfants 6/23 et en favorisant le dépistage actif de la malnutrition et leur référencement dans les centres de prise en charge.

95. En ce qui concerne l'objectif global, aucun indicateur n'a été défini pour mesurer son accomplissement notamment à travers l'évaluation de l'état nutritionnel des enfants ciblés au début et à la fin de l'activité (ce qui aurait pu être fait même de manière grossière avec un système de *Tally list)* ni à partir des données sur la provenance des admissions dans les registres des centres nutritionnels (CRENAM, CRENI, CRENAS) qui fournissent des renseignements sur « comment » l'enfant est arrivé au Centre.

96. De même, pendant les visites aux CRENAM aucune de ces informations n'a pu être trouvée dans les registres, notamment sur cette « porte d'entrée » dans les centres. Au contraire, les registres ne sont pas toujours disponibles ou leurs informations diffèrent de celles requises par le MSP. Enfin, le remplissage de ces registres s'est souvent révélé inapproprié même si la qualité de la tenue était meilleure dans les CRENAM bénéficiant d'un appui d'ONG. Cette question des registres empêche de tirer les bonnes informations pour l'élaboration des rapports de qualité et même si quelques partenaires ont annoncé une diminution des admissions dans les CRENAM pendant les mois de novembre et décembre[39], il est préférable de ne pas tirer de conclusions hâtives en raison de ce manque de fiabilité des données.

97. Enfin, en ce qui concerne la mortalité infantile, les résultats préliminaires des études menés par MSF et Epicentre révèlent une diminution significative de son taux au sein de la population ciblée par l'activité BSF. Cependant, l'enquête nationale de nutrition du mois d'octobre décèle une hausse du taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (de 1,2 à 2,1/10 000/jour) et même au-dessus du seuil d'urgence (2/10 000/j) dans les régions de Tillabéry, Zinder, Tahoua et Dosso. Ces deux résultats semblent contradictoires avec, encore une fois, un doute sur l'opportunité d'avoir réalisé l'enquête conjointe au mois d'octobre en période difficile (cf note 29).

98. Concernant les objectifs spécifiques, encore une fois, les indicateurs présentés dans le cadre logique ne permettent pas de les mesurer avec précision. D'un côté, si le supplément alimentaire apporté aux 6/23 a été effectif en terme de distribution, ses effets n'ont pu être que très partiels et irréguliers en raison des aspects déjà évoqués plus haut sur la qualité du ciblage, les erreurs d'inclusion et d'exclusion, le partage des rations[40], etc… Quant à l'objectif de favoriser le dépistage actif des cas de malnutrition, on retiendra deux remarques. Tout d'abord, si l'on observe l'évolution des dépistages des malnutris enregistrés par la DRSP et des

[38] Score de Consommation Alimentaire. FCS = Food Consumption Score en anglais

[39] Avec ses pics de paludisme et les récoltes non encore disponibles, l'hivernage constitue par excellence une période d'augmentation importante de la MAG. De fait, novembre et décembre constituent traditionnellement des mois d'accalmie dans ce domaine. Maintenant, pour mesurer les effets « amplificateurs » de l'aide alimentaire et nutritionnelle dans cette amélioration, cela nécessite un protocole de suivi très rigoureux

[40] L'effet négatif de ce partage est double : tout d'abord, la ration destinée à l'enfant ne lui est pas toujours parvenue de manière entière (à chaque repas) et ensuite l'ensemble de la dotation était seulement disponible 2 à 3 semaines. L'ensemble a fait que cette activité n'a plus de valeur mesurable

admissions dans les CRENAM PAM par rapport à la date du premier ciblage BSF (avril/mai 2010), on note un lien qui semble lier ces évènements. L'exemple pour les 4 Régions qui ont été visitées lors de la mission est donné ci après (graphe 20 à 24), les autres se situant en annexe 24.

99. L'analyse de toutes les courbes semble effectivement traduire ce lien[41]. Toutefois, au delà de ce ciblage initial, le constat – reconnu par la plupart des intéressés – est que ce dépistage n'a été reconduit, lors de chaque distribution, que par une minorité de partenaires, malgré des consignes claires figurant dans le guide d'administration de l'opération. Plusieurs partenaires ont même discuté la pertinence de faire venir les mères avec leurs enfants le jour de la distribution, étant donné le volume de la ration à transporter. Bien que ce débat puisse être pertinent, lorsqu'on inclut le dépistage comme un objectif de l'activité BSF, les dispositions nécessaires doivent être prises pour faciliter le transport des rations, entre autre, et en respectant les recommandations sur la distance maximale pour les distributions à base de ration sèche quel que soit l'activité (DGC, BSF, CRENAM).

3.2.3 – Rations de protection du BSF

100. L'effet attendu était de limiter le partage intra familial de la ration BSF destinée à l'enfant de 6 à 23 mois ciblé. Le PDM de juin 2010, suivant le premier tour de BSF, relevait que 91,9% des ménages partageaient la ration réservée à l'enfant avec au moins une autre personne, 58% d'entre eux la distribuant à l'ensemble de la famille. Le PDM de septembre, après 2 tours de RP, montre que seuls 53,9% des ménages poursuivent cette pratique, ce qui reste très élevé mais, semble-t-il, socialement incontournable. La mission a pu constater que le partage des rations a été une pratique habituelle – et sans dissimulation – dans toutes les communautés, autant pour celles du BSF que pour celles de la RP dès qu'elle est apparue. Le partage allait d'ailleurs au delà du giron intra familial et concernait également l'inter familial, dimension d'ailleurs non étudiée dans les PDM.

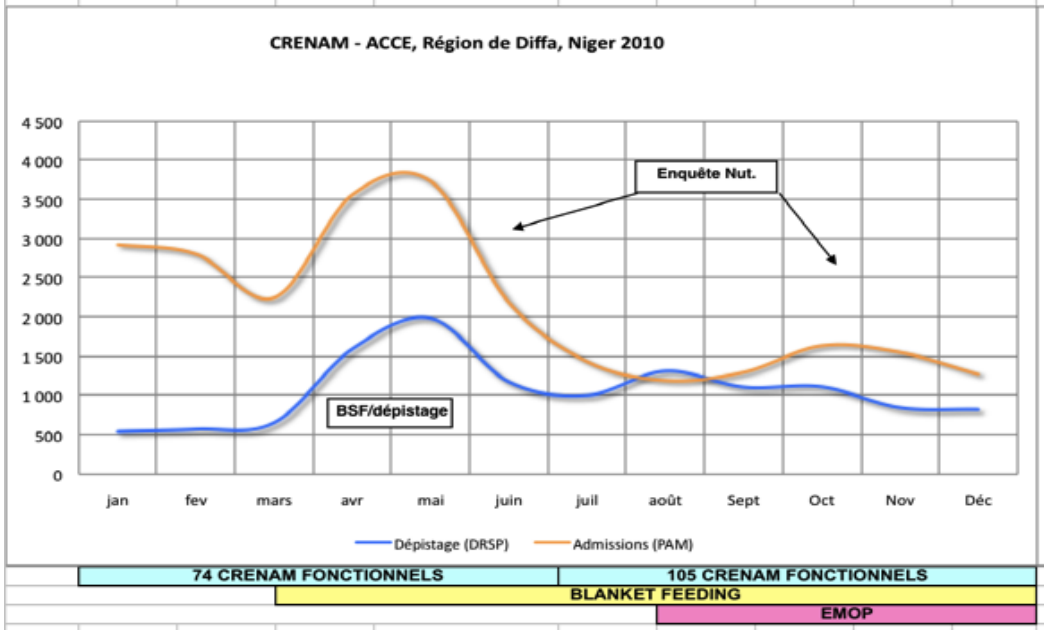
101. Les personnes interviewées étaient toutefois conscientes non seulement de la valeur nutritionnelle et bénéfique pour l'enfant de la ration BSF mais aussi qu'elle n'était théoriquement destinée qu'aux enfants les plus jeunes (« *ceux que les femmes portent au dos* »). Cependant, à l'instar de ce qui a été observé pour les autres activités, la situation d'insécurité alimentaire au Niger en 2010, alliée à une pauvreté chronique et à une pratique traditionnelle de la solidarité ne pouvait pas empêcher le partage. D'autant plus, nous l'avons déjà évoqué, les bénéficiaires du BSF et de la RP n'étaient pas forcément les familles les plus vulnérables et le plus nombreuses.

3.2.4 – Supplémentation Alimentaire enfants et FEA malnutris modérés (CRENAM)

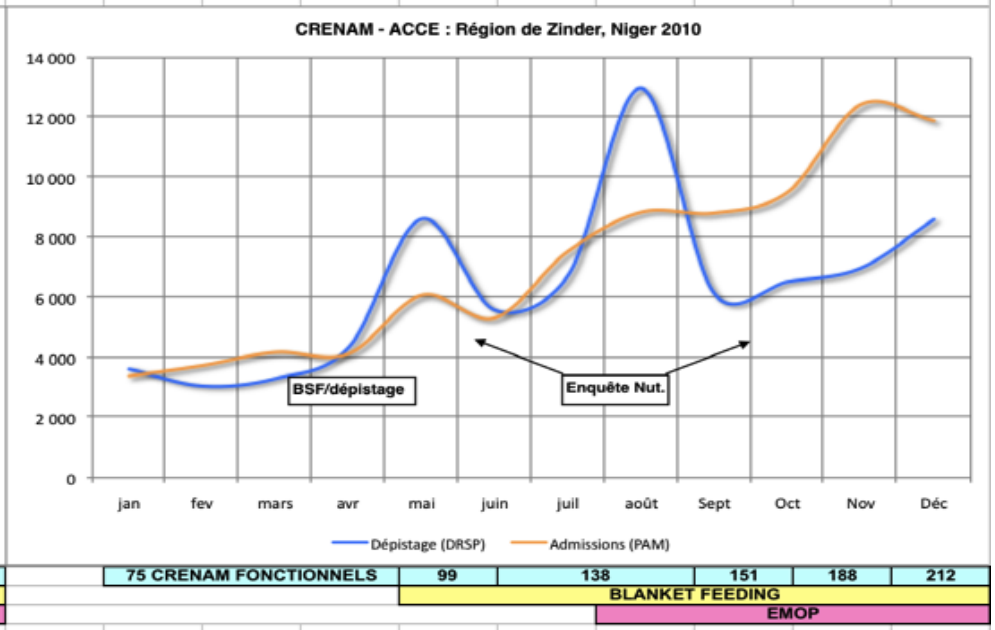
102. Les effets recherchés étaient la prise en charge des personnes souffrant de malnutrition aiguë modérée et la prévention d'une détérioration de l'état nutritionnel des personnes à risque en répondant à leurs besoins supplémentaires et en se concentrant particulièrement sur les enfants 6/59, les femmes enceintes et les mères allaitantes. Les effets obtenus par les centres appuyés par le PAM durant l'année 2010 et pour l'ensemble de Niger se situent dans les normes.

[41] Sauf pour Maradi où la présence forte de MSF et ACH et la prise en charge de la MAM par l'Unicef dans un département (108 centres) explique probablement cette absence de lien. Nous reviendrons d'ailleurs sur l'implication de l'Unicef dans la MAM, en contradiction avec son mandat habituel. On remarque par ailleurs, une augmentation des admissions en période d'hivernage, encore que cette tendance ne soit pas franche (mais pourtant attendue) et qu'à Diffa, elle soit complètement inversée. Au delà ce ces deux points, il semble utopique d'essayer d'interpréter au delà chacune des courbes

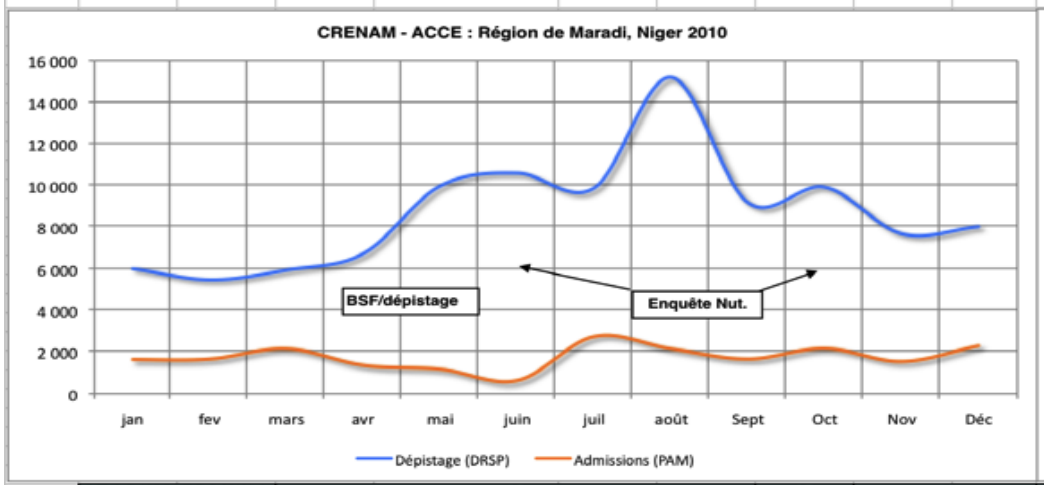
Graphes 20 à 24 – Comparaison des dépistages DRSP et des admissions dans les CRENAM PAM en 2010 dans 4 Régions visitées par la mission



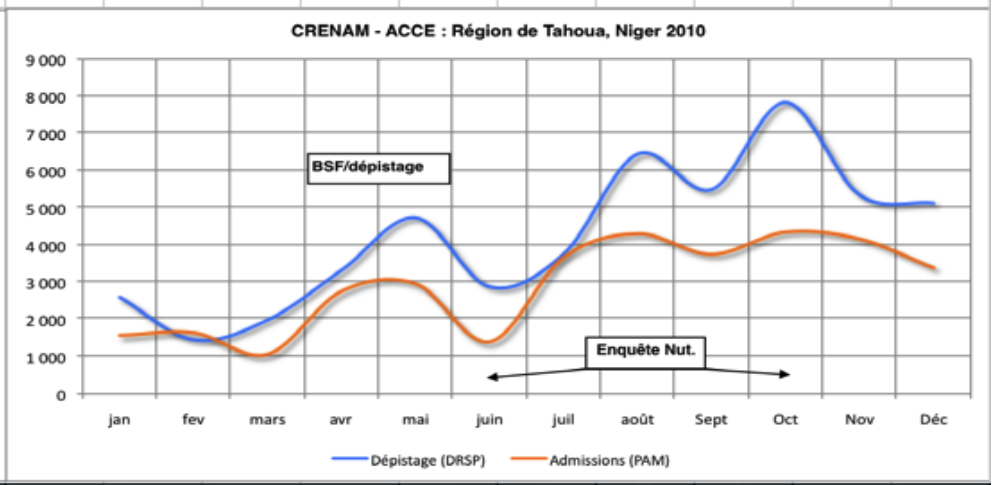
74 CRENAM FONCTIONNELS	105 CRENAM FONCTIONNELS
BLANKET FEEDING	
EMOP	



75 CRENAM FONCTIONNELS	99	138	151	188	212
BLANKET FEEDING					
EMOP					



12 CRENAM APPUYES	10	15	41
BLANKET FEEDING			
EMOP			

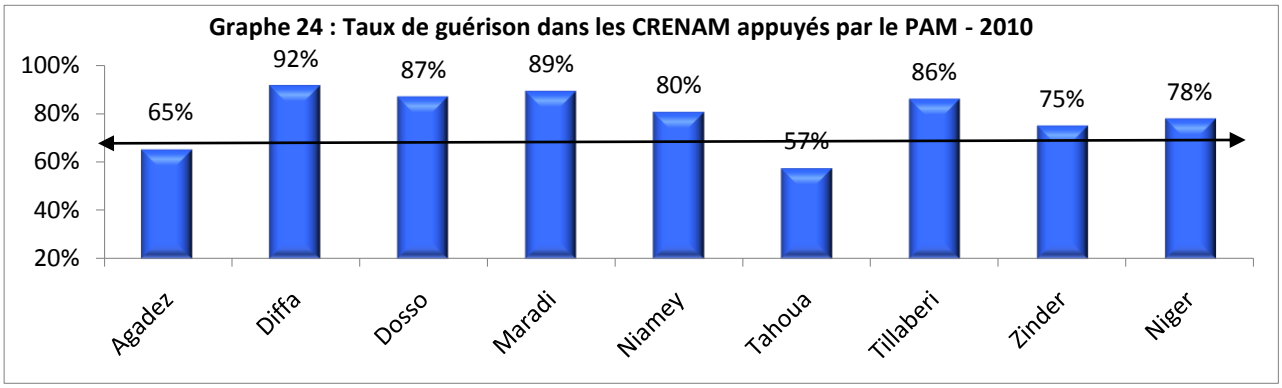


33 CRENAM APPUYES	55	74	76	86	105
BLANKET FEEDING					
EMOP					

Tableau 10 Indicateurs standards pour mesurer l'efficacité des programmes de supplémentation alimentaire *(source fichier Statistiques PAM CO Niamey + SPR 2010)*

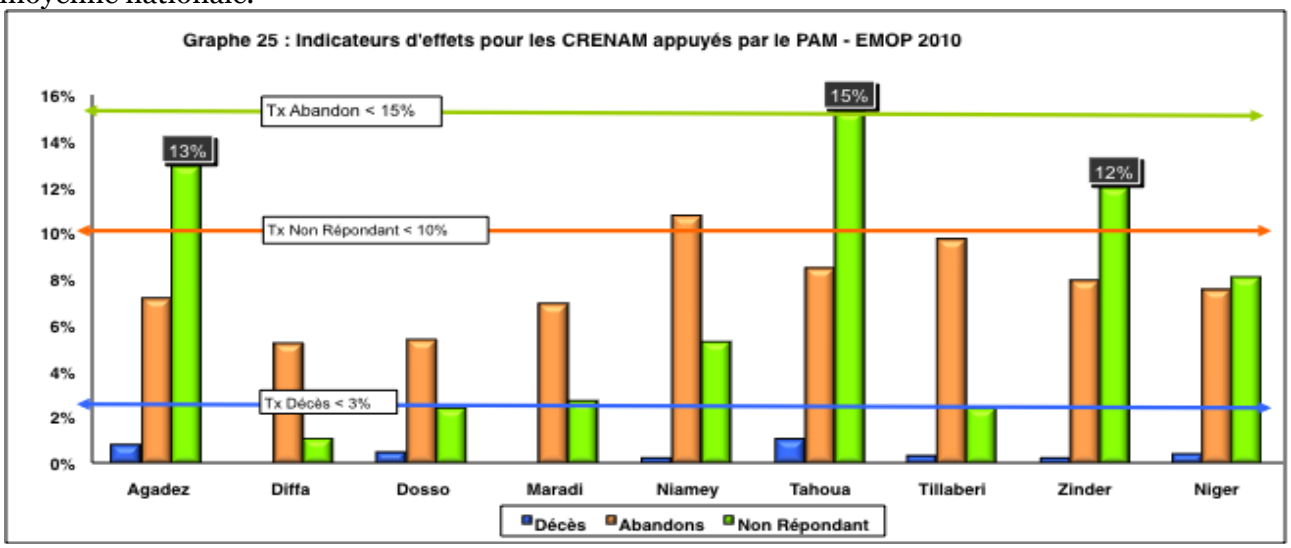
Indicateur	Acceptable	Alarmant	Résultat SPR	Résultats Stat Nut
Taux de guérison	> 75 %	< 50%	**75%**	**77,8%**
Taux de décès	< 3 %	> 10%	**0,7%**	**0,3%**
Taux d'abandons	< 15 %	> 30%	**8%**	**7,5%**
Taux de non répondant	< 10 %		**15%**	**8,1%**

103. On notera que les résultats produits par la source statistique PAM Nutrition (tableaux internes) ne correspondent pas à ceux figurant dans le SPR. Pour deux indicateurs (décès et non répondants), cette différence est environ égale à 100% ce qui est considérable. En analysant les résultats par région on constate des différences significatives. Pour le taux de guérison cinq régions sont dans les normes, Agadez et Tahoua se situant respectivement à 10 et 18 point en dessous. Ceci dit, en analysant les statistiques, l'équipe a constaté un nombre élevé d'enfants enregistré dans « autres sorties » qui correspondent en fait à des erreurs d'admission, selon les explications du PAM. Ce fait biaiserait les statistiques en induisant des pourcentages de guérison inférieurs à la réalité.



(source fichier Statistiques PAM CO Niamey)

104. Pour les autres indicateurs de performance, le graphe 25 suivant les résume. Globalement, ils atteignent les objectifs escomptés sauf pour les « non répondant » dans 5 Régions sur 8. Le taux de décès au niveau national est de 0,3%. Agadez et Tahoua ont les taux les plus élevés mais dans le deux cas < 1%. Le taux d'abandon est également dans la norme pour toutes les régions. Niamey démarque avec 11% d'abandons, cependant ces résultats ont été discutés dans le cluster Nutrition et des dispositions ont été prises afin de diminuer ce chiffre. Enfin, Tahoua, Agadez et Zinder présentent des taux de non répondant au-dessus des normes et aussi supérieurs à la moyenne nationale.



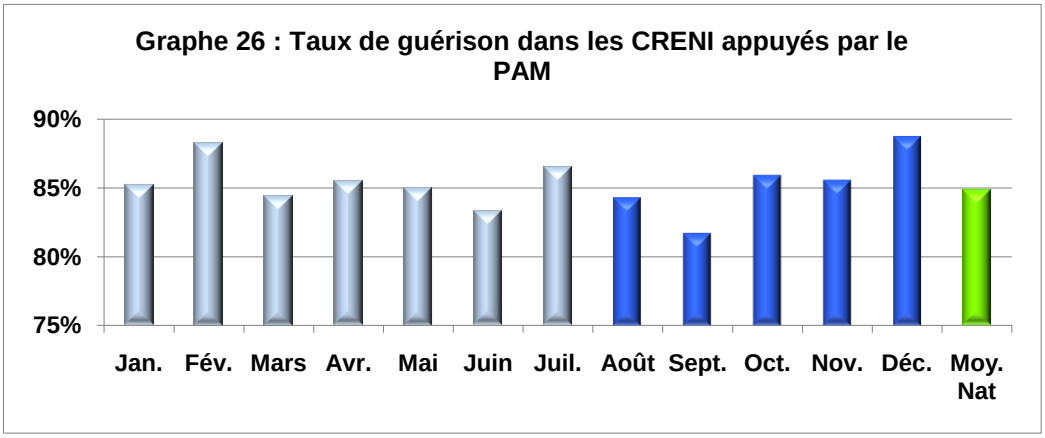
(source fichier Statistiques PAM CO Niamey)

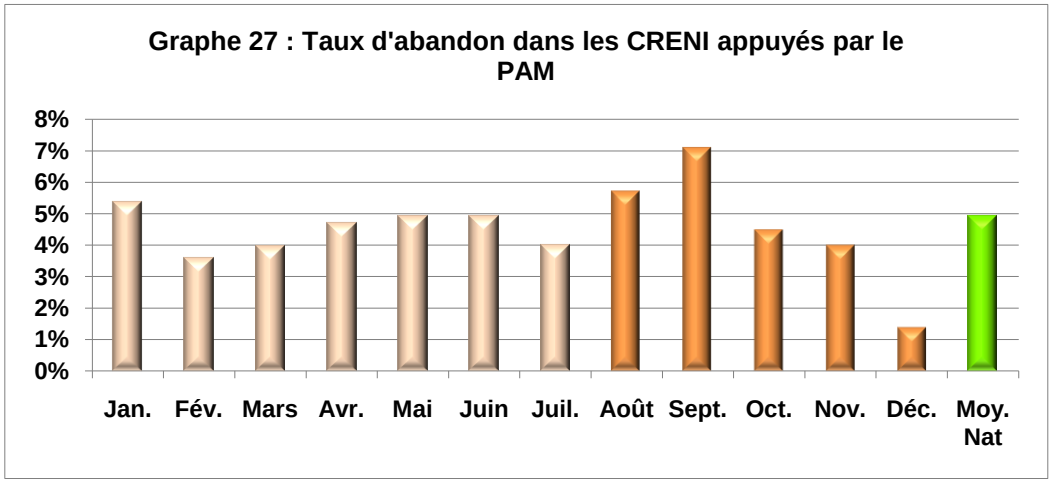
105. Rappelons que les indicateurs de performance permettent d'évaluer l'efficacité du traitement de la malnutrition à l'aide des normes proposées par le projet SPHERE. Si le PAM pose comme objectif la réduction de la prévalence de la malnutrition, il devrait s'impliquer de manière plus active dans le processus de contrôle de l'efficacité du traitement pendant les visites de supervision, voire augmenter le nombre de visites. Pour l'instant, son rôle se cantonne essentiellement à la livraison des vivres en temps, en quantité et en qualité mais cela ne suffit pas pour avoir une réelle influence sur les effets, finalement, indirectement recherchés et le suivi de cette activité devrait allez au-delà de la simple vérification de la partie logistique afin de s'engager fortement dans les supervisions formatives du point de vu nutritionnel.

106. Cependant, dans le cadre de cette opération, on peut considérer que les objectifs ont été majoritairement atteints même si on constate une faiblesse chronique des résultats dans les régions d'Agadez et de Tahoua qui possèdent les plus mauvais indicateurs, quel que soit le critère. Une action dans ces deux régions mérite d'être étudiée.

3.2.5 – Ration accompagnateurs enfants sévèrement malnutris (CRENI)

107. L'objectif était de fournir une ration journalière aux accompagnateurs des enfants sévèrement malnutris hospitalisés dans les CRENI pendant la durée de leur séjour. Aucun indicateur n'a été prévu pour cette activité, même si l'effet recherché est évidemment de limiter l'abandon des traitements. La ration livrée par le PAM affaiblit la charge de l'accompagnateur et favorise le respect de la durée de séjour. Toutefois, nous avons déjà vu que la mutualisation des vivres dans les services de pédiatrie ou hospitalier constituaient la règle, induisant une mesure quasiment impossible de ses effets spécifiques. Nous fournissons toutefois deux graphes qui traduisent des résultats encourageants (abandons <15% et guérison >75%), même si on ne sait pas si ces chiffres ont été favorisés par l'appui du PAM.





(source fichier Statistiques PAM CO Niamey)

3.2.6 – Opérations de Cash

108. Concernant l'activité Argent Contre Travail à Ouallam, l'effet recherché était d'améliorer le Score de Consommation Alimentaire en le plaçant au dessus 35 (puis de 28 dans la RB1, sans expliquer pourquoi). Un bilan a été réalisé en novembre 2010 (6/22 villages) avec des résultats qui semblent positifs en terme d'amélioration de ce score (les cas les plus défavorables passant de 37% à 11%). Cependant, l'absence de groupe témoin (ménages n'ayant pas bénéficié de cash) allié au fait que la comparaison s'effectue avant et après récolte (introduisant un biais important, donc) nuancent cette appréciation. D'ailleurs, on s'aperçoit qu'une part importante des ménages a acheté des moutons pour la tabaski avec le dernier versement, ce qui sous entend que des céréales étaient disponibles par ailleurs et avec d'autres moyens, les récoltes étant passées[42]. A noter toutefois que la dernière enquête conjointe de janvier 2011[43] réalisée à l'échelle du pays a relevé – étonnant retournement de situation – que Ouallam était parmi les départements les moins touchés par l'insécurité alimentaire (1,8% de la population en IA sévère et 5,6% en modéré pour des moyennes nationales à 6,6% et 7,6%). Les efforts conjoints des partenaires – dont le PAM – durant la crise sont évoqués pour expliqué ce bon score.

109. Concernant le Transfert monétaire, en substitution des rations de protection/BSF pour les mois de novembre et décembre 2010, un premier bilan a été réalisé par le PAM à travers un PDM 3, spécifique à cette activité. Les objectifs sont a priori les mêmes que pour la RP (limiter le partage) mais plusieurs autres éléments ont été mesurés. On retiendra que :
    a. L'endettement des ménages est trois fois moins important chez les bénéficiaires du cash que dans les ménages n'en bénéficiant pas. Cela s'explique en partie par le fait que le caractère « accessibilité » de la crise a conduit les ménages vulnérables à contracter des dettes que cet argent parvient partiellement à réduire.
    b. Le PDM 3 (en confirmation de l'enquête base line réalisée 15 jours plus tôt) explique 2/3 des ménages préfèrent de l'appui en nourriture qu'en cash. Il est clair que plusieurs déterminants contribuent à cette réponse, notamment la période, la disponibilité en vivres et leur qualité. Mais cela mérite approfondissement : Continue-t-on le cash à tout prix ? Possède-t-on suffisamment d'éléments pour établir les déterminants d'une opération cash ?
    c. Le cash a influé positivement sur la diminution du partage de la ration destinée à l'enfant mais dans une proportion assez faible (27 à 33%) : le coût du cash et de sa mise en œuvre sont ils rentables ? En outre, il n'existe pas d'étude comparative sur la nature des aliments fournis : en général le partage des vivres concerne moins les ASPE que le CSB (et donc, un BSF à partir d'ASPE diminuerait la pertinence d'une ration/cash de protection)
    d. Les indicateurs de sécurité alimentaire, de consommation, de stratégie et même de malnutrition varient très peu avec ou sans cash, avant et après cash mais ils ont été mesurés à 15 jours d'intervalle ce qui pose la question de la pertinence de ces mesures.

3.3. Contribution aux Changements dans le Pays

3.3.1 – Impacts et changements immédiats sur le plan humanitaire

110. En termes de changement opérés, on peut considérer cette crise à deux niveaux. En effet, lors d'une opération plus longue, l'impact des activités menées peut induire des changements à long terme dans leur domaines respectifs à l'échelle d'un pays (éducation, santé, développement rural etc…). Dans le cas de cette EMOP, ces changements ne peuvent être que rapides s'ils existent et coïncider avec les impacts majeurs recherchés, à savoir « sauver des vies » et « réduire la malnutrition ». Nous avons fait le choix d'aborder cette dimension dans cette

[42] De même, le bilan des postes de dépense par ménage donne des chiffres étonnants. Par exemple, 739 Fcfa en moyenne ont été dépensé pour des « cérémonies ». Il est difficile de donner une signification à ce chiffre d'autant plus que, par exemple, acheter un mouton de Tabaski relève de ce poste de dépense et la somme annoncée laisse dubitatif.

[43] Enquête sur la sécurité alimentaire des ménages au Niger – SAP, FEWS, PAM, FAO, UNICEF, UE, PNUD - Janvier 2011

partie. Par la suite, des aspects plus structurels ou stratégiques peuvent être abordés en étudiant si l'ensemble du dispositif développé a permis d'enclencher des dynamiques durables de traitement des crises, essentiellement auprès de l'Etat, mais aussi au sein de la communauté internationale agissant dans le pays.

111. L'EMOP affichait donc sa volonté de « sauver des vies » pendant cette crise qui s'est révélée bien plus importante que celle de 2005. Pourtant, de l'avis général, confirmé par les constats de terrain, la crise de 2010 n'a pas dégénéré et le Niger a réussi à la traverser de manière plutôt satisfaisante. La première manifestation – certes subjective – de ce résultat est que cet évènement n'a pas été médiatisé sur le plan international en tant que catastrophe comme cela fut le cas en 2005[44]. De fait, les cas de mortalité occasionnés par cette crise ont été sinon totalement éliminés, du moins fortement endigués. La question est de savoir quel a été le rôle réel du PAM dans cet impact.

112. Cette crise a été de deux ordres, alimentaire et nutritionnel. Dans le premier cas, deux stratégies ont été développées en direction des populations : un appui en vivres de base et un appui en fonds, ce dernier se justifiant par une dimension « d'inaccessibilité » avérée, le pouvoir d'achat des Nigériens ayant fortement chuté alors que l'approvisionnement en vivres se poursuivait depuis la sous région. Le PAM est intervenu à travers ces deux stratégies, de manière inégale mais importante. Il a été, de loin, la première structure a distribuer des vivres durant la période difficile et si l'on remonte aux premières DGC de mai et juin 2010, on peut considérer que le PAM à couvert 60 à 70% de l'aide alimentaire au Niger, l'Etat constituant le deuxième fournisseur, les deux se situant loin devant les autres coopérations (USAID, Allemagne, Espagne…). Enfin, même s'il est intervenu tardivement de manière massive (novembre et décembre), le PAM a aussi investi des sommes importantes en Transfert monétaire (près d'un milliard de Fcfa en comptabilisant les frais d'accompagnement), le plaçant ainsi dans le peloton de tête des acteurs du domaine en 2010 (avec l'Unicef, la Croix Rouge et Save the Children).

113. Enfin, même si cela a été perçu – avec raison – comme un échec au regard de certains objectifs spécifiques, le partage presque systématique des rations, tant du BSF que de la DGC et de la RP a probablement permis une « mutualisation » salutaire des vivres, tant au niveau alimentaire que social. Combiné à un taux de couverture national considérable[45] tant au niveau de l'étendue géographique – toutes les régions ont été touchées – que populationnel avec plus de 6 millions de personnes atteintes – 40% de la population, on peut raisonnablement penser que le PAM a constitué l'un des acteurs majeurs sinon le plus important qui a permis au Niger de sauver un maximum de vies et de traverser la crise avec une certaine sérénité, malgré les difficultés rencontrées.

114. En revanche, concernant la dimension nutritionnelle de la crise, deuxième grand axe des impacts recherchés, le poids du PAM et de ses actions demeure beaucoup plus flou et en tout état de cause limité. L'enquête réalisée en octobre a montré que les taux de malnutrition aigue n'avaient pas baissé sur l'ensemble du territoire, même si l'on peut remettre en cause la période inadéquate à laquelle elle a été réalisée. En parallèle, le côté négatif des partages et des redistributions de vivres, la dilution des rations en raison d'un rapport « % de vivres distribués / % bénéficiaires atteints » inférieur à l'unité (0,6 environ) et un taux de couverture des enfants malnutris (MAM) assez faible (50% des objectifs) conduisent à penser que les objectifs nutritionnels n'ont pas été atteints et que le PAM n'a pas pu peser suffisamment sur cette dimension. Aujourd'hui, même si l'on peut critiquer le détail des chiffres, la situation nutritionnelle au Niger demeure fragile et préoccupante avec des taux qui avoisinent peu ou prou les côtes d'alertes de l'OMS.

3.3.2 – Changements politiques et structurels

[44] Même si à l'époque d'autres déterminants plus « politiques » avaient suscité des réactions assez violentes dans la presse.
[45] Rappelons que le PAM a été de très loin le premier bénéficiaire de l'aide financière mise en œuvre au Niger en 2010

115. Suite logique du paragraphe précédent, les changements apportés et l'action globale menée par le PAM peuvent être approchés selon les deux mêmes axes : le traitement des crises alimentaires (quelles que soient leurs causes) et l'approche de la malnutrition aigue ou plus généralement de la politique de Nutrition à l'échelle nationale.

116. Concernant le traitement des crises, il semble que certains acquis de l'an passé puissent avoir une influence positive – certes indirecte – sur les stratégies développées à terme par l'Etat, même s'il est encore tôt pour mesurer la pérennité des dispositifs en place qui pourraient être modifiés en raison des élections présidentielles récentes (20 mars 2011). Cependant, de par son attitude prudente et respectueuse de l'appareil gouvernemental (HASA, CCA…), le PAM a probablement servi de « modérateur » peut être involontaire face à des structures non étatiques enclines à des réactions plus vigoureuses frisant parfois l'ingérence ou simplement à des agences des Nations Unies (comme OCHA) désirant calquer des dispositifs totalement parallèles à ceux existants. De fait le PAM – même si c'est difficilement mesurable – a certainement contribué à permettre à l'Etat d'asseoir une certaine autorité et légitimité en matière de gestion des crises même si les dispositifs sont encore perfectibles et que les autres acteurs ont également accepté d'accompagner cette démarche. Mais, rappelons que le PAM a constitué l'acteur le plus important « en volume » durant cette crise et son positionnement est déterminant pour l'ensemble des autres acteurs. Il est d'ailleurs probable que le PAM ait acquis une confiance auprès du Gouvernement qui ne peut lui être que profitable dans le déroulement des ses stratégies et activités dans l'avenir.

117. Concernant la question de la malnutrition au Niger et en général l'approche sur la nutrition, le PAM a joué un rôle important à plusieurs titres. Au niveau institutionnel, son appui constant à la Direction de la Nutrition (en collaboration avec l'UNICEF) favorise le développement de cette structure relativement récente dans le dispositif de l'Etat. De manière plus technique, le PAM poursuit son appui aux CRENAM dont la « revalorisation » constitue l'axe majeur de son appui à la Direction depuis 2009. Il est important de rappeler que suite à la crise de 2005 et aux nouvelles normes de l'OMS, nombre d'acteurs ont délaissé la malnutrition aigue modérée au profit de la sévère pour des raisons autant techniques qu'économiques. De fait, avant la crise il existait 4 fois plus de CRENAS que de CRENAM alors que le nombre de cas de MAS était 12 fois inférieur à celui des MAM (d'où un facteur presque 50 en défaveur de la MAM). Cet état de fait constitue probablement l'un des facteurs important des taux de malnutrition relevés lors des enquêtes qui ont mis a jour la forte détérioration de l'état des enfants. Or la MAM relève du mandat du PAM et son action va et doit conduire à rééquilibrer au niveau national la prise en charge de ce type de malnutrition. Son rôle s'avère donc primordial.

118. Au niveau stratégique durant la crise – ce qui rejoint la remarque faite plus haut sur le respect des initiatives de l'Etat – le PAM a adhéré et soutenu le Plan de Soutien du gouvernement qui a constitué l'une des clés de l'activation rapide de la réponse à l'urgence[46]. L'ensemble des partenaires s'est d'ailleurs attaché à suivre les directives de ce plan pour définir leurs programmes d'intervention. Le PAM s'est engagé avec le plan de soutien dés le début de l'année 2010 et de façon plus étroite lors le déclenchement de la crise. Il a ainsi clairement contribué – compte tenu de son poids –

4 - Facteurs expliquant les Résultats

119. La scission proposée par le PAM (externes/internes) se révèle parfois difficile à valider dans la mesure où des facteurs sont rarement isolés, que certains relèvent d'un continuum entre leur origine et leurs conséquences et que l'angle sous lequel ils peuvent parfois être appréhendés peuvent les classer dans une catégorie ou une autre. Le choix qui a donc été réalisé dans ce rapport est de considérer comme « externe » tout facteur entièrement subi par le PAM (mais auquel il peut bien sûr réagir) et pour lequel il ne joue aucun rôle dans son origine. Ils se situent

[46] Ce plan contient d'ailleurs un chapitre réservé au volet nutritionnel avec le BSF et la prise en charge de la malnutrition modérée parmi les 10 interventions définies

essentiellement dans l'environnement dans lequel évolue le PAM, au delà de cette « ligne fictive » définie dans le graphe n°02 p 2 et se rapprochent ainsi de ce qui a pu déterminer la stratégie et la pertinence de l'opération. Seront considérés comme internes, tous les autres qui déterminent ou influencent les décisions tactiques et techniques du PAM (à l'intérieur de la ligne), même si à certains moments, il pourra sembler que le PAM « perd son influence » sur ces facteurs (comme les ressources financières, par exemple).

4.1. Facteurs Externes

120. Dans cette opération, on a constaté que la stratégie du PAM avait été influencée par quatre éléments extérieurs majeur qui ont complètement conditionnés et orienté ses choix et stratégies :

a. Politiquement, le PAM – ainsi que l'ensemble des acteurs – a pu évoluer dans un contexte totalement nouveau suite au coup d'Etat miliaire du 18 février 2010 qui a conduit le Gouvernement de transition à lancer un appel à l'aide internationale. Corollairement, le fait que cet événement amène au pouvoir un homme et un Comité disposés à collaborer et ne mettant pas en place de dictature quelconque a été une chance inestimable. De fait, ces éléments ont eu trois conséquences notables :
   i. « Le soulagement » de la pression permanente qui existait depuis plusieurs années, notamment depuis la crise de 2005, et qui empêchait de faire reconnaître des taux de vulnérabilité ou de malnutrition alarmants et qui plaçait les acteurs dans une crainte permanente de soit se faire expulser, soit se voir réduire ses activités.
   ii. « La permission » de développer des stratégies adaptées et dimensionnées en fonction de la réalité et des capacités du PAM et de retrouver, par exemple, la possibilité de reprogrammer des actions de Vivres Contre Travail.
   iii. « L'obligation constructive » de composer avec un Gouvernement à la fois demandeur d'aide mais aussi dépositaire d'une autorité légitime, dont la combinaison ouvrait des perspectives stratégiques nouvelles et encourageantes à l'échelle nationale

b. Economiquement, les termes de l'échange entre le Naïra Nigérian et le Fcfa se sont montrés favorables à l'importation de denrées au Niger, contrairement à 2005. De fait, les denrées et notamment les vivres ont eu tendance à entrer au Niger plutôt qu'à en fuir.

c. Disponibilité en vivres : Pendant que la frange sahélienne Nord (Niger, Tchad, Nord Est Mali) connaissait une saison agricole 2009/2010 déficitaire, le reste de la Sous Région (zones de savanes) a bénéficié de conditions beaucoup plus clémentes, voire favorables, de telle sorte que des pays comme le Bénin, le Nigéria (malgré des prévisions initiales du CILSS défavorables), le Burkina Faso, le Togo et même le Mali se sont retrouvés excédentaires en matière de certaines céréales. Consécutivement et grâce à un travail important du PAM dans l'approfondissement de la compréhension des marchés et des flux, non seulement les marchés nigériens ont pu être approvisionnés et concrétiser une disponibilité locale en vivres mais ces pays ont pu fournir la moitié des vivres mis en œuvre durant l'EMOP en satisfaisant la quasi totalité des achats formulés par le PAM. En outre, cette disponibilité a validé la dimension « crise d'accessibilité » permettant de mettre en œuvre toutes les actions de transferts d'argent (conditionnel ou non) fortement encouragées par nombre d'acteurs et de bailleurs.

d. Climatiquement, encore, la saison 2009/2010 a été très satisfaisante en matière de pluviométrie au Niger et les estimations du CILSS projettent une production agricole générant des surplus importants. Ceci a donc permis de faire retomber assez

rapidement la pression dès le mois d'octobre 2010 et, encore une fois, de favoriser la mise en œuvre des actions de cash.

4.2. Facteurs contrôlés par le PAM

4.2.1. - La stratégie opérationnelle mise en œuvre

121. Une dimension particulière concerne le vécu de la crise de 2005 qui, à distance, a fortement influencé la posture et la stratégie du PAM qui a dû faire face à des facteurs contradictoires majoritairement externes (et parfois *internes*).

a. Certains éléments ont remis en cause l'attitude du PAM
   i. Certaines ONG (essentiellement) et quelques PTM ont regretté que le PAM et les NU n'aient pas joué leur rôle de plaidoyer (ou de « devoir d'ingérence ») auprès du Gouvernement Tandja par manque de « courage » alors que la crise était clairement visible.
   ii. Corollairement, il a été reproché au PAM d'avoir enclenché l'EMOP trop tardivement empêchant ainsi une mobilisation suffisante et à temps de fonds permettant de toucher plus de bénéficiaires.
   iii. Certains membres des CCA et CRC considèrent que le PAM a finalement fait passé son EMOP (et surtout ses nouvelles orientations et cibles) en profitant du déplacement à Rome du responsable de l'HASA. Un sentiment de « court-circuitage » mettant à mal la collaboration pourtant existante entre les acteurs concernés (clusters, CRC) a été évoqué.
   iv. Les discussions internes et quelques divergences de vue au sein du PAM (Siège, BR, BP) sur l'opportunité de mettre en œuvre une EMOP (en remplacement d'une IPSR fonctionnelle) ont également induit quelques retards.

b. D'autres éléments ont milité en faveur de l'attitude du PAM
   i. Le PAM a été la structure la plus indexée par la communauté internationale, l'Etat et la presse lors de la crise de 2005. Il s'est donc montré d'autant plus prudent et n'a pas voulu refaire d'erreurs. Il s'est donc logiquement et volontairement tenu à la ligne de conduite du Gouvernement.
   ii. A ce titre, l'Etat « existait » au Niger malgré le coup d'Etat et possédait des plans de soutien, un SAP qui les orientait, des groupes thématiques etc… Il n'y avait donc aucune raisons de ne pas le suivre et de l'écarter.
   iii. L'IPSR – statutairement – pouvait très bien répondre à une situation de crise dont les chiffres, jusqu'en juin, semblaient encore susciter des hésitations, notamment dans le cadre d'une réponse axée sur la vulnérabilité. Le PAM ne pouvait pas contredire un Gouvernement naissant.
   iv. En revanche, dès les résultats de l'enquête Nutrition de juin 201, la réaction a été rapide car il le fallait. Le fait de passer outre le CRC (dont les membres étaient en vacances) a été justifié

122. A travers ces quelques remarques et sans entrer dans le détail de toutes celles – parfois partisanes – que l'équipe a pu collecter et croiser durant son séjour, nous pensons que le PAM a « optimisé » sa réponse au regard des situations politique et technique qui prévalaient dans le pays, voire au sein de sa propre agence. Dans l'absolu, une réponse plus rapide et plus massive aurait certainement été meilleure mais elle n'aurait probablement pas pu se mettre en œuvre sans créer d'autres problèmes ou obstacles peut-être plus importants à terme. Ainsi, en réponse aux premiers signes de la crise, le PAM a rapidement réorienté les objectifs et activités de l'IPSR 10611 grâce à plusieurs révisions budgétaires (6 en tout) qui soit l'ont prolongée, soit l'ont accrue budgétairement afin de satisfaire les besoins immédiats et ce, en restant conforme au premier plan de soutien de l'Etat, puis au second. L'EMOP a logiquement suivi.

123. La conception de l'opération et la réponse apportée par le PAM à la crise naissante semble avoir été bien plus adaptée que celle de 2005, malgré une reconnaissance tardive du problème

par le Gouvernement (mais nous en connaissons déjà la raison) et une certaine hésitation initiale au sein des instances dirigeantes du PAM (Siège, BR et BP) avant de lancer l'EMOP sous sa forme actuelle. Sur ce dernier point, non seulement le PAM (et les autres intervenants au Niger) a rapidement disposé d'informations de qualité suffisante pour caractériser sans erreur cette nouvelle crise (qui se révèle d'une bien plus grande ampleur que celle de 2005) mais il a aussi utilisé l'IPSR de manière optimale pour répondre immédiatement aux besoins identifiés.

124. Enfin, en termes de synergie interne, nous avons vu qu'entre août et décembre 2010, quatre opérations se déroulaient simultanément. Deux Opérations Spéciales (SO 10734 et SO 200124) qui viennent en appui direct à l'EMOP puisqu'elles ne possèdent qu'une dimension logistique, d'ailleurs indispensable. L'IPSR qui avaient servi de rampe de lancement à l'EMOP a logiquement été stoppée pour basculer ses ressources (finances et vivres) vers celle ci, ce qui a permis d'intervenir immédiatement, sans temps de latence. Parallèlement, le PP 10614 continue à être mis en œuvre, mais étant essentiellement tournés vers les cantines scolaires, la coïncidence entre la période de la crise et celle des vacances scolaires est « bien tombée ». De toute manière, le PP a presque totalement été mis en veilleuse pendant la crise..

4.2.2 - Ressources financières & coûts

125. Elles constituent probablement l'un des facteurs principaux expliquant plusieurs résultats, tant directement qu'indirectement. La première conséquence réside dans le manque de vivres qui se répercute immédiatement sur les rations (outputs) puis sur les effets recherchés (outcomes). Par ailleurs, les lignes budgétaires étant proportionnelles, on peut manquer de moyen pour réaliser des suivis internes et financer des partenaires d'exécution. Les conséquences, moins visibles dans l'immédiat, apparaissent alors dans la mise en œuvre et le contrôle des activités, empêchant ainsi de posséder une vision claire et réelle de la situation. Toute analyse et a fortiori, toute conclusion devient plus hasardeuse, comme nous l'avons d'ailleurs vu.

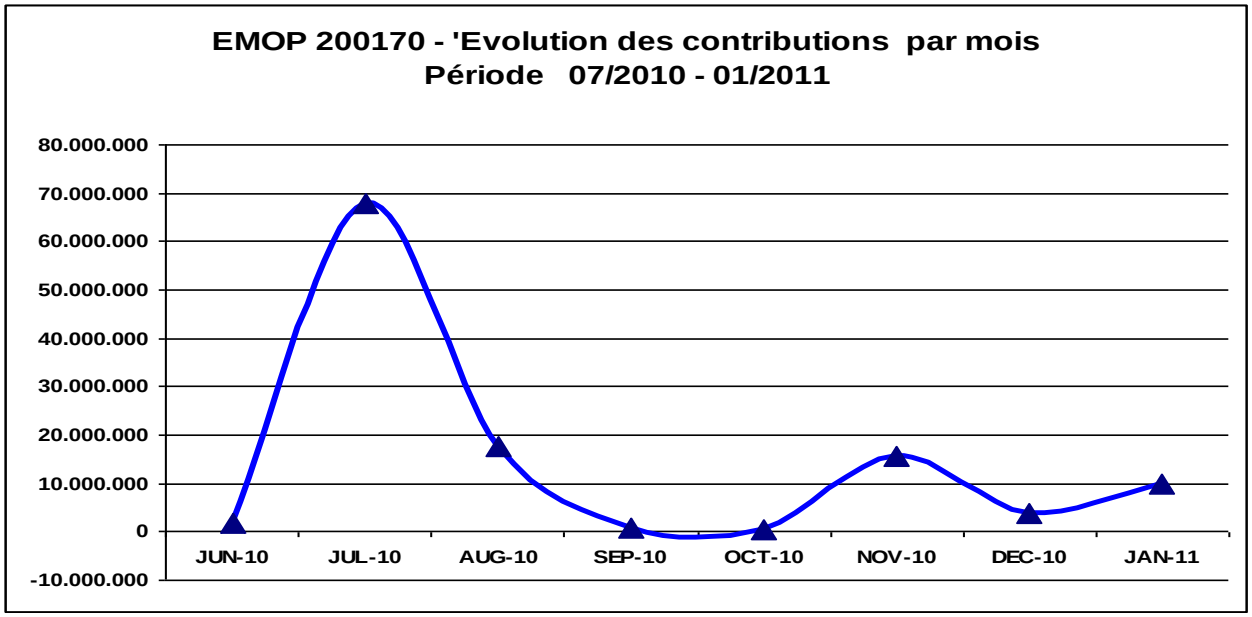
126. Dans le cas de l'EMOP, et en se référant au tableau 02 de la page 14, il est difficile de mesurer la performance du niveau de ressources car la dynamique en temps réel n'apparaît pas. En effet, si sur la valeur absolue des montants reçus au 31/12/2010, le taux de satisfaction s'établit à 81%, ce dernier reflète surtout l'appel de fonds de novembre (en raison de la BR1) et ne peut raisonnablement pas être « comptabilisé » pour le déroulement de l'opération en pleine crise. Si l'on reprend les chiffres (cf annexe 25) des financements acquis par mois, par opération et par donateur fournis par le siège (RMB), on constate qu'au 30 septembre 2010, le PAM disposait d'environ 104 M US$ sur les 212 M US$ requis, 47 M US$ provenant du transfert IPSR vers l'EMOP sous forme de vivres (68 000 mt). Même si dans l'absolu, le PAM n'était qu'à 50% de ressources, ce transfert lui a permis de remplir immédiatement et pleinement sa mission. La mobilisation des ressources financières, arrêtée au 31 décembre 2010, a été opérée de la manière suivante[47] :

Tableau 11 – Ressources financières d l'EMOP au 31/12/2010

[47] Chiffres extraits du système WINGS à la date du 30 décembre 2010.

Nature des contributions reçues et confirmées :	Situation au 31 décembre 2010	Montants (US $)
Transfert IPSR 10611 vers l'EMOP 200170 (stock & valeur)	Vivres 67.953 TM et frais connexes	**47 000 000**
Total des contributions bilatérales	**TOTAL**	**74 337 979**
	USA (44%)	*32 455 677*
	UN - CERF [1] (18%)	*13 024 707*
	ECHO (12%)	*8 856 934*
	Royaume-Uni (6%)	*4 826 546*
Total des contributions multilatérales	**TOTAL**	**43 960 000**
	Pays-Bas (42%)	*18 410 000*
	Australie (19%)	*8 500 000*
	Norvège (17%)	*7 480 000*
Avances reçues du IRA[2] et WCF [3] (à rembourser)		**3 935 681**
Total des contributions directement disponibles		**169 233 660**
Contributions affectées directement à la couverture des ISC		4 620 622
Grand total des contributions confirmées		**173 854 282**
Montant du budget EMOP 200170.1 (BR1)		279 401 687
Couverture contributions/budget au 31/12/2010		**62%**

Graphe 28 : Evolution des contributions financières par mois



127. Face à l'urgence le PAM a fait un bon usage des divers modes de financement immédiat tels que UN - CERF, IRA, WCF et dans une moindre mesure des facilités offertes par le système FPM (Forward Purchase Management). Le « Strategic Ressource Allocation Committee » est intervenu à Rome pour l'attribution de l'aide multilatérale. Abstraction faite de la contribution reçue de UN - CERF les contributions bilatérales ne représentent que 35% des ressources mobilisées au 31 décembre 2010. Ce ratio est relativement faible et pourrait indiquer que le PAM a rencontré des difficultés à mobiliser des ressources extérieures. Il est vrai qu'en 2010 les cataclysmes survenus en Haïti, en janvier 2010, et au Pakistan, en juillet 2010, ont fortement sollicité les pays donateurs en même temps que la crise au Niger n'a pas bénéficié d'une attention soutenue des medias.

128. *Comparaison des coûts – budget versus réalité :* Au 31 décembre 2010 (5 mois) le tonnage total de vivres mis en œuvre s'élevait à 167 344 mt[48]. Mettant ce tonnage en relation avec les frais exposés tels que repris au «PMO – Project Management Overview EMOP 200170 – situation au 31/12./2010 », il est possible de comparer les ratios et les valeurs par composante de coût. Le tableau 12 fait abstraction des montants distribués en espèces aux bénéficiaires et les coûts s'y rapportant. Avec 558 US$/mt la valeur pour la composante « vivres » accuse un écart sensible avec la valeur reprise au budget du projet (456 US$/mt).

[48] 111 710 mt effectivement distribués + 38 219 mt de stock EMOP en magasin PAM + 17 415 mt dans le pipeline ou flottants

L'augmentation du coût des céréales intervenue durant le second semestre de l'année 2010 sur les marchés internationaux ainsi que les coûts plus élevés pour le CSB ++, le Plumpy doz et le « Supplementary Plumpy » expliquent dans une large mesure cet écart. D'autre part, le coût du transport, conformément aux modalités des marchés passés pour l'achat des vivres dans les pays limitrophes se trouve souvent être incorporé dans le coût « vivres ». Ceci a pour effet d'augmenter la composante de coût « vivres ». Si le coût payé à la tonne pour les vivres reste dans l'ensemble élevé, le corollaire est qu'en définitive le BP a affecté près de 65% de ses ressources à l'achat de vivres, ce qui constitue un pourcentage élevé et finalement très satisfaisant, vu sous cet angle. Pour la composante DSC, l'écart avec la valeur estimée au budget initial ou encore avec la valeur moyenne au niveau corporatif pour les EMOP est très important. Interrogé par la mission à ce sujet, le BP a avancé trois raisons

a. Au 31 décembre 2010 les écritures comptables reprises au PMO pour la composante DSC ne peuvent être considérées comme complètes. de nombreuses écritures de clôture restant à passer à cette date
b. De nombreuses dépenses de gestion courante ont jusqu'au 31 décembre 2010 continué à être débitées à l'IPSR 10611 (ce qui paraît difficilement compréhensible)
c. Beaucoup de coûts prévus au budget initial de l'EMOP 200170, entre autre le recrutement d'un staff international de plus de 100 unités, ne s'est pas matérialisé (ce qui est énorme). Outre le noyau initial de staffs internationaux du BP, l'EMOP a bénéficié d'un apport de staffs sous TDY et CST, ce qui a entrainé une diminution appréciable des coûts.

Tableau 12 : Panorama des principaux ratios liés à la mise en œuvre de l'EMOP

Composants de coûts	Ratio des composants de coûts			Coûts par tonne métrique		
	Ratio moyen au niveau corporatif PAM pour un EMOP[49]	Ratio selon budget EMOP 20017.0 *	Ratio selon PMO Situation au 31/12/10	Valeurs moyennes au niveau corporatif PAM	Valeurs extraites du budget EMOP 20017.0 **	Valeurs calculées au départ du PMO Situation au 31/12/10 ***
Vivres	38%	46%	65%	473 USD	456 USD	558 US$
ITSH	9%	5%	6%	83 USD	53 USD	55 US$
LTSH	35%	29%	22%	214 USD	289 USD	194 US$
ODOC	2%	5%	3%	35 USD	51 USD	29 US$
DSC	16%	8%	2%	117 USD	83 USD	18 USD

** Valeur ISC non inclus ** Projet initial - Tonnage anticipé selon le budget : 212.518 MT. ***Tonnage de vivres mis en œuvre au 31/12/2010 : 167.344 MT*

129. Le suivi des coûts a fait l'objet d'une attention soutenue. Le BP a réussi, avec un coût global se situant en dessous de 900 US$/TM, à contenir une crise alimentaire aigue à un coût raisonnable. Le « commodity cost » est certes élevé mais il trouve son explication dans la composition des rations, les choix opérés à ce sujet et une détermination à acheter des vivres dans la région chaque fois que les conditions de qualité, prix et délais sont réunies. Avec 65% le ratio des ressources affectées à l'achat de vivres est élevé mais il constitue un indice de la primauté réservée à l'achat des vivres sur toutes les autres dépenses. D'autre part la composante de coût DSC, telle que comptabilisée au 31 décembre 2010 dans le PMO, tableau de bord de choix pour la direction, est anormalement basse et ne reflète pas une situation exacte. Si le BP a fourni de bonnes explications et raisons l'on peut s'interroger sur l'utilité de comptabiliser les frais de gestion de l'EMOP sur deux projets dont l'un, le PRRO 10611 avait été mis à l'arrêt au 31 juillet 2010.

130. A noter que pour le moment les montants en espèces (opérations de « cash ») distribués par le partenaire et/ou la société de micro-financement sont placés dans la rubrique « Commodity

[49] WFP Management Plan 2010 - 2011

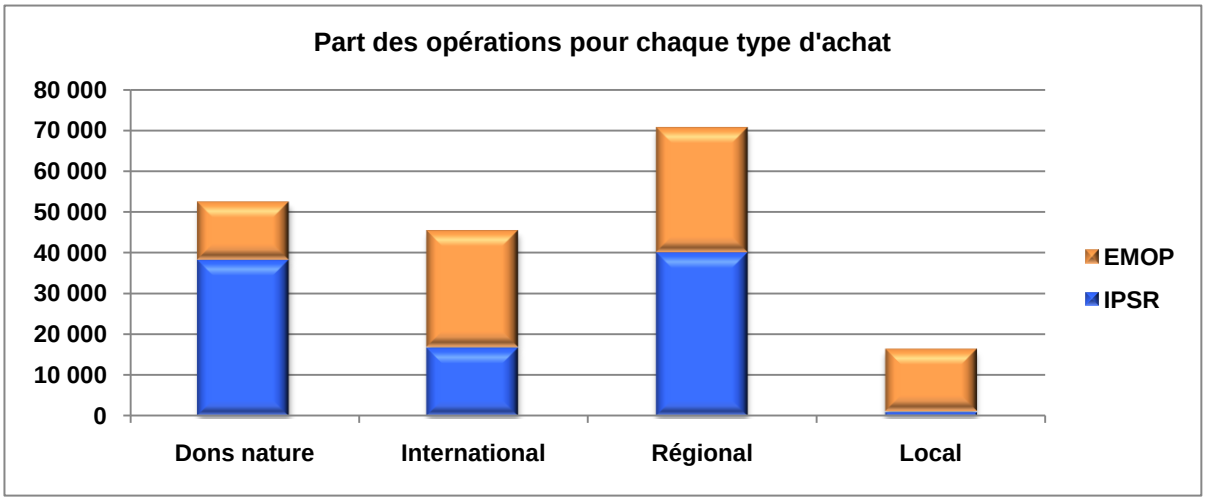
cost ». D'autre part les services rendus par les partenaires sont comptabilisés la rubrique ODOC. Ces coûts, vu la modicité des programmes, peuvent encore être extraits manuellement d'une structure comptable principalement basée sur les tonnages de vivres mis en œuvre. Il n'en sera plus ainsi si ces programmes devaient connaître une véritable envolée. La part des frais supportés par le PAM pour la conduite de ces projets est noyée dans les frais généraux sous la rubrique DSC. La mise en place d'une comptabilité modelée sur cette activité nouvelle s'impose.

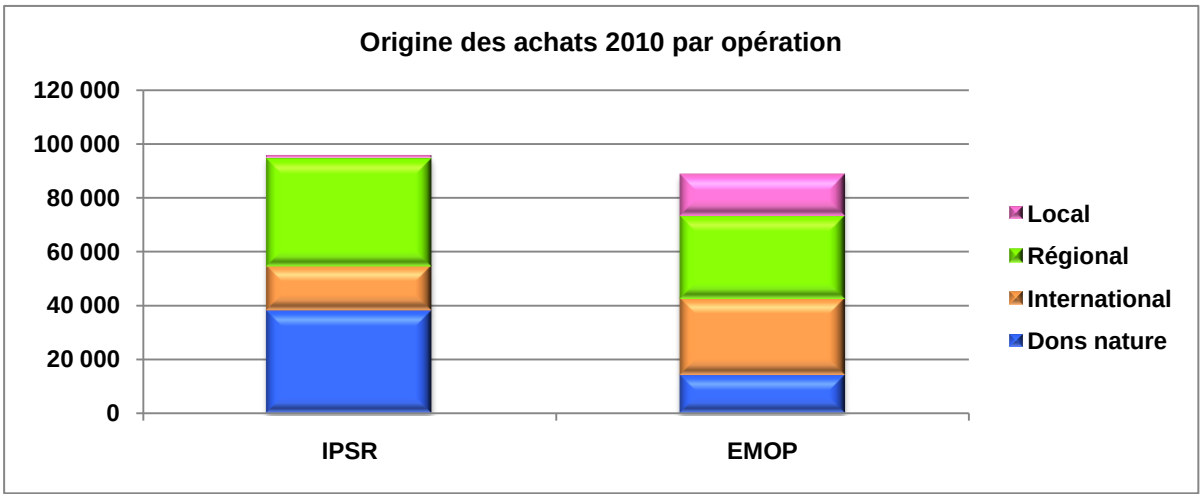
4.2.3 – Contractualisation & logistique

131. *Achats et approvisionnement :* Au vu de la crise qui se dessinait, le PAM avait déjà très sensiblement augmenté sous le couvert de l'IPSR 10611 le volume de ses achats durant la période mars – juin 2010. Les dons en nature, principalement d'USAID représentent 40% du volume des approvisionnements. Les achats dans les pays limitrophes s'élèvent à 42% du total des approvisionnements effectués en 2010 et le PAM a réussi à s'y approvisionner en maïs, sorgho et sel à concurrence de 39 705 mt alors que l'OPVN (Office des Produits Vivriers du Niger) fournissait 1 000 mt de légumineuses. La valeur totale des marchés passés en 2010 s'élève à 47 035 077 US$ soit un coût moyen de 494 US$ par tonne.

132. Face à la situation très critique sur le terrain, le PAM a, sous le couvert de l'EMOP 200170, grandement accéléré la cadence de ses achats qui ont culminé au courant des mois de juillet et août 2010 avec respectivement 13 681 mt et 50 857 mt. Par contre aucun achat de vivres n'a été effectué durant les mois d'octobre et novembre 2010, suivant en cela la baisse des contributions enregistrées (cf graphe 28). Le PAM s'est approvisionné sur les marchés régionaux à concurrence de 30 612 mt, principalement en maïs, sorgho, huile végétale et légumineuse. A noter l'achat au Mali d'un lot de 1 000 mt de riz auprès d'une coopératives d'agriculteurs. Cette dernière livraison, effectuée endéans les 6 semaines, jointe à l'ensemble des achats régionaux donne corps à la nouvelle politique d'achat P4P encouragée depuis peu par le PAM. La valeur totale des marchés passés s'élève à 49 609 427 US$ soit 560 US$ par tonne (13,3% de plus que l'IPSR, ce qui est acceptable au regard des moyens mis en œuvre)

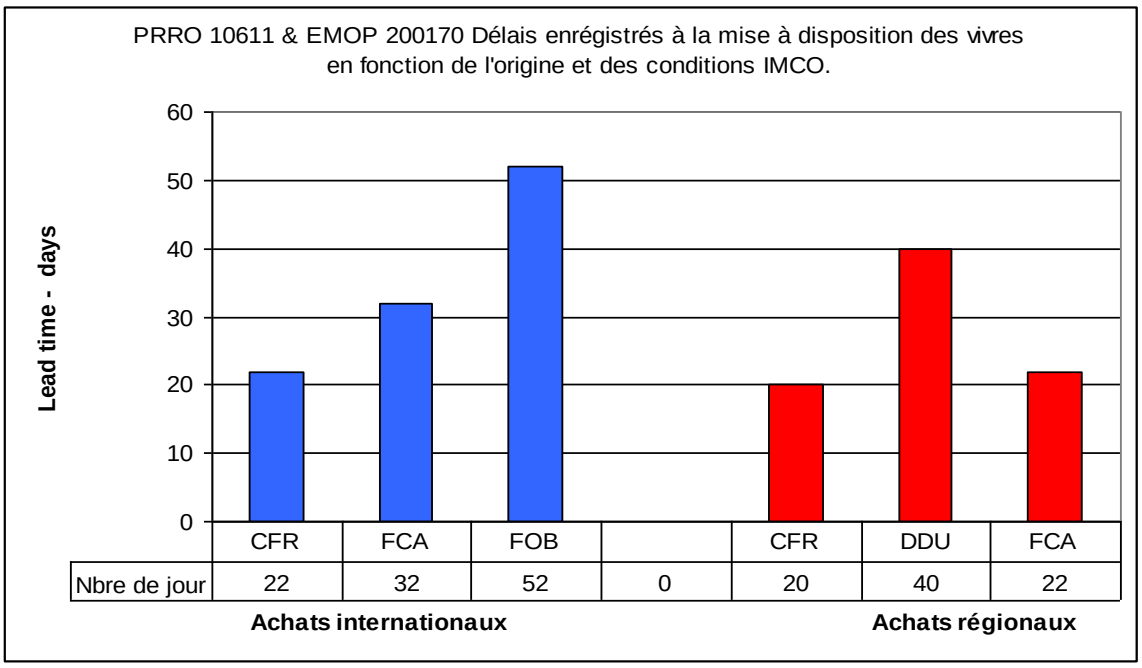
Graphes 29 & 30 : Répartition des origines des achats par opération sous deux formes différentes
Cf aussi graphes en annexe 26)





133. Ensemble avec la mobilisation des fonds nécessaires les bureaux d'achats à Rome, Dakar, Ouagadougou et Niamey ont de concert intensifié les campagnes d'achat de vivres opérant simultanément sur les marchés international, régional et national pour lesquels le PAM a fait usage des différentes modalités de transaction en usage dans le commerce international. Le tableau si dessous donne une comparaison des délais enregistrés avec la mise à disposition des vivres en fonction du mode de transaction retenu.

Graphe 31 : Délais à la mise à disposition des vivres en fonction de l'origine et des conditions



134. A l'exception des achats sous DDU[50] il convient d'ajouter à ces délais le temps de transport pour les trajets mer et route. De ce qui précède il résulte que les achats internationaux ont mis entre 90 et 120 jours pour arriver à destination. Pour les achats régionaux il aura fallu entre 30 et 50 jours. Cette distinction a son importance le PAM devant faire face à une situation d'urgence. On remarquera aussi que les achats régionaux sous CFR et FCA auront requis moins de temps, le transport route étant pris en charge par le PAM. Sous DDU le fournisseur prend le transport en charge jusqu'à destination finale. Cette latitude ayant parfois servi à masquer les

[50] DDU (Delivery duty unpaid) c.a.d. le fournisseur est entendu livrer la marchandise à destination finale taxes et droits étant à charge du réceptionnaire.

retards mis par les fournisseurs à réunir la marchandise le PAM s'est vu obligé de faire usage de cette forme de contrat avec discernement.

135. *Pipeline & stockage :* L'évolution des volumes de vivres effectivement livrés aux partenaires suit fidèlement avec 4 à 6 semaines de décalage l'évolution des contributions perçues et le niveau des achats de vivres. Cette évolution a eu un impact inverse sur le niveau des stocks qui ont très sensiblement augmenté dès le mois de septembre ainsi qu'il est démontré au graphe 32 ci-après. Le niveau des stocks de l'EMOP 200170 était au plus bas durant les mois d'août et septembre 2010 soit un peu plus de 13 000 mt alors que les livraisons aux partenaires étaient, avec 40 000 mt/mois, au niveau le plus élevé. Durant ces mois d'activité intense les stocks en entrepôt représentaient environ 10 jours d'activités. Il convient de noter que si les distributions de vivres durant les mois d'août et septembre 2010 sont restées environ 30 000 mt en dessous des prévisions, les stocks en magasin étaient de l'ordre de 13 000 mt durant cette même période.

136. Les stocks d'huile végétale et de CSB+ ont atteint dans certains entrepôts entre la mi-août et la mi-septembre la cote d'alerte. Cette situation a, dans une légère mesure, freiné les opérations de distribution de vivres, certains partenaires hésitant à organiser des distributions tant que la ration n'était pas complète. Les données reprises au tableau 13 reflètent une situation serrée sur le terrain. A noter que les premiers lots de CSB++ sont arrivés entre le 7 novembre 2010 (Niamey, Zinder et Diffa) et le 5 décembre 2010 (Tahoua). Agadez a été servi le 28 novembre 2010.

Graphe 32 : Variation des stocks (en mt)

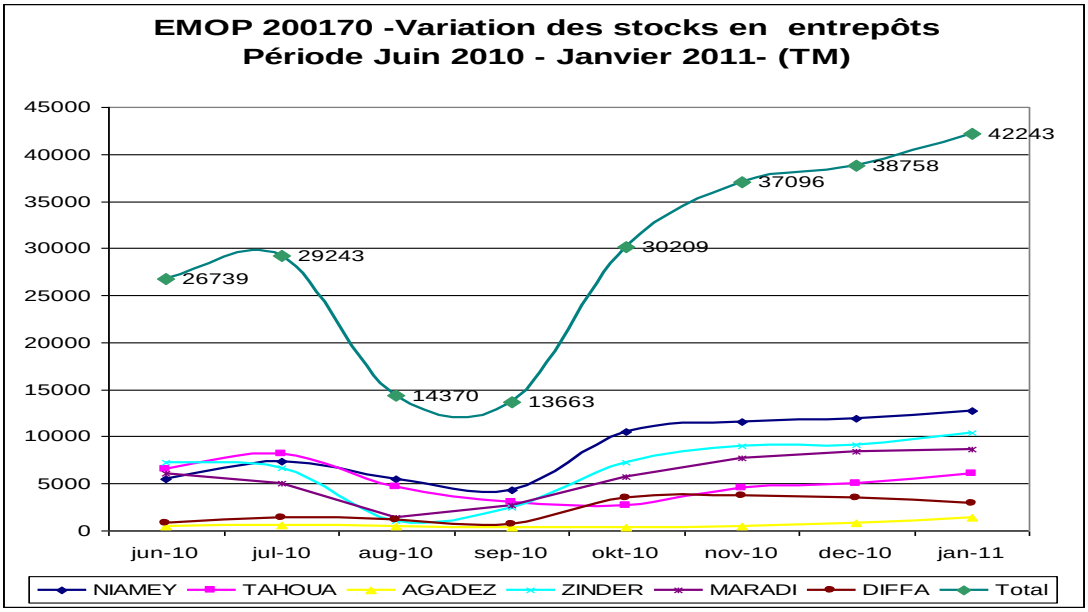


Tableau 13 : Evolution des stocks d'huile et de CSB par entrpôt (en mt) *(source COMPAS)*

Entrepôt	Stock Huile Vgt.		Stock CSB/CSB +	
	15/08/10	15/09/10	15/08/10	15/09/10
Niamey	38	60	109	5
Tahoua	212	45	395	384
Agadez	39	67	157	66
Zinder	53	124	953	467
Maradi	39	92	78	72
Diffa	101	0	87	45
Totaux	**482**	**388**	**1779**	**1039**

137. Les raisons qui ont entrainé une diminution très marquée des activités une fois passé le mois d'octobre ne sont pas immédiatement évidentes. La modicité des ressources financières n'explique pas à elle seule un taux de réalisation de 53% du projet initial. Monter une opération de logistique d'une capacité de 40.000 mt par mois pour la réduire de plus de moitié 3 mois plus tard voire la rendre insignifiante en raison d'un remplacement des vivres par du « cash » induit une inertie difficilement maitrisable et un effet d'onde qui occasionne des coûts et charge dont les bénéfices sur le terrain restent à démontrer. Le PAM s'est correctement doté de moyens systémiques importants pour faire face à une période d'activité intense. En définitive celle-ci s'est avérée fort brève. Le ralentissement des contributions financières rencontré dès septembre, a entrainé en cascade un ralentissement des opérations d'achats de vivres et une perception, pas toujours justifiée, d'un manque de disponibilité en vivres sur le terrain. S'il est vrai qu'il y a eu de la mi-août à la mi-septembre une rupture de stock en l'huile végétale dans certains entrepôts, et que les arrivages d'alimentation spécialisée (CSB++, Plumpy.doz et Supplementary Plumpy) n'ont eu lieu qu'en septembre/octobre, le stock total dans le pays n'est à aucun moment descendu en-dessous de 13 000 mt. Face à la diminution de l'activité les stocks sont montés en flèche pour s'établir à plus de 40 000 mt en décembre 2010. Aussi la nécessité de disposer d'un stock de vivres aussi important en fin d'année pour le seul projet EMOP 200170, reste à démontrer. Ceci a eu pour effet de forcer le PAM à augmenter sa capacité d'entreposage et à accélérer la construction des nouvelles bases logistiques couverte par la SO 200124[51]. Quatre conséquences en découlent :

   a. Des coûts importants de stockage vont devoir être supportés (n'oublions pas qu'en vitesse de croisière, le PAM Niger n'écoulait qu'environ 1000 tonnes de vivres mensuellement)
   b. Les vivres, notamment le CSB, ne peuvent pas être stockés trop longtemps sous peine de dépasser leur date de péremption ou simplement de se dégrader.
   c. Corollairement aux deux points précédents, il existe un risque de voir apparaître une programmation d'activités peu prioritaires, voire peu utiles, afin d'écouler les stocks et faire fonctionner le système
   d. Enfin, le jour où les entrepôts seront en grande partie vidés, les coûts d'entretien des bâtiments non- ou partiellement utilisés vont venir grever le compte d'exploitation du PAM

138. Le PAM s'est enfin attaché à entretenir des bons rapports avec l'OPVN. En témoigne les nombreux entrepôts mis à disposition du PAM par l'OPVN et quelques 15246 mt de vivres que le PAM a achetés localement auprès de l'OPVN sous le couvert de l'EMOP 200170. La nature de ces rapports est essentiellement dictée par les besoins à court terme. Il n'est pas établi que ces rapports font partie d'une politique bien définie visant le moyen et le long terme. La construction des nouvelles bases logistiques par le PAM est une initiative, si nécessaire et méritante soit elle, conduite d'une manière apparemment indépendante des objectifs de l'OPVN. D'ailleurs, au niveau central, nous avons senti une certaine frustration de la part du management de l'OPVN de ne pas voir le PAM collaborer plus systématiquement dans tous les compartiments logistiques (achat et transport aussi, donc). En outre, le projet EMOP 200170 et son annexe le SO200124 ne débouchent pas immédiatement sur des transferts de connaissances, des perspectives de partenariat, ou encore la mise en commun de moyens et ressources. Un plan bien structuré et échelonné dans le temps devrait permettre à l'OPVN de gérer pour compte du PAM tout le dispositif d'entreposage de vivres dans le pays, réservant au PAM le soin de mobiliser les ressources nécessaires et d'assurer la bonne conduite des programmes en cas de crises alimentaires. La pérennité des programmes du PAM au Niger mérite de s'attarder à cette option.

139. *Transport par Route :* Le tonnage global transporté par route en 2010, tous projets confondus s'élève à 196 677 mt. Dans ce total sont compris les repositionnements de vivres d'un

1) [51] Face a ce gonflement des stocks en entrepôt qui représentent des coûts récurrents pour le PAM, on peut s'interroger, du point de vue de la logistique, pourquoi en fin d'année la préférence a été donnée à un programme de « Transfer Financier » en place et lieu de distribution de rations de protection (en vivres) immédiatement disponibles ex-entrepôts PAM.

entrepôt PAM vers un autre entrepôt PAM. Le transport route se divise en 3 grandes catégories :

Tableau 14 : Volumes transportés par route en fonction de l'origine des camions

Catégorie de transport	Tonnage total	%
Flotte camions PAM	5 944	3%
Flotte camions pris en location par le PAM	39 851	20%
Transporteurs tiers	150 881	77%
Total tonnage transporté	**196 677**	

140. La flotte de camions PAM totalisait 24 unités d'origines diverse[52]. Cette flotte a été opérationnelle d'août à octobre 2010. Le tonnage total transporté par cette flotte, soit 5 944 mt (sur 12 mois) est modeste et on se demande si les moyens mis en œuvre pour acheminer et rendre cette flotte opérationnelle étaient réellement justifiés. En effet, la disparité du matériel, les chauffeurs du PAM, de nationalité diverses, peu familiers avec le terrain, le coût prohibitif de ces chauffeurs bénéficiant d'allocations DSA et l'absence d'un partenaire nigérien qui soit désireux et capable de prendre à un prix raisonnable la gestion journalière de cette flotte a influencé de manière négative le résultat escompté. Les chauffeurs nigériens recrutés à la hâte n'avait peut-être pas toujours les compétences requises ce qui a forcé le PAM a rappeler des pays limitrophes les chauffeurs attitrés, d'où coûts supplémentaires. Ceci dit, la décision d'utiliser cette flotte pour la desserte de petits envois de vivres vers des points de distribution proches des centres citadins a eu un impact sur l'efficacité de cette flotte. Tout porte à croire que la constitution de cette flotte, au départ une excellente initiative, s'est opérée dans la précipitation et n'a pas bénéficié d'un encadrement approprié. Le BP n'a pas pu disposer du personnel nécessaire à la gestion de cette flotte et aucun logiciel du type FMS (Fleet Management System) ne semble avoir été prévu[53]. En définitive la contribution du transport assuré avec les camions du PAM n'a pas été significative pour la réussite des opérations PRRO 10611 et EMOP 200170.

141. Hormis la période d'août à octobre, le tonnage mensuel transporté se situe entre 200 et 300 mt mais celui transporté durant la période juillet à septembre avec des camions pris en location est, avec 39 851 mt pour 3 mois, beaucoup plus significatif. Les camions étaient loués par tranche de 15 jours selon un prix de location convenu à la journée, carburant exclu. Cette démarche, particulièrement complexe à gérer (42 000 lettre de voitures ont été produites en 5 mois) a été judicieuse, sachant que la demande de transport route culminerait dans le pays durant la période dite hivernale. La difficulté cependant est de s'assurer d'une rotation optimale du charroi, les chauffeurs se permettant parfois des libertés avec les temps de transit. Cependant le mérite de cette initiative a été d'en avoir fait un usage durant un temps limité. On peut saluer la performance de l'équipe logistique.

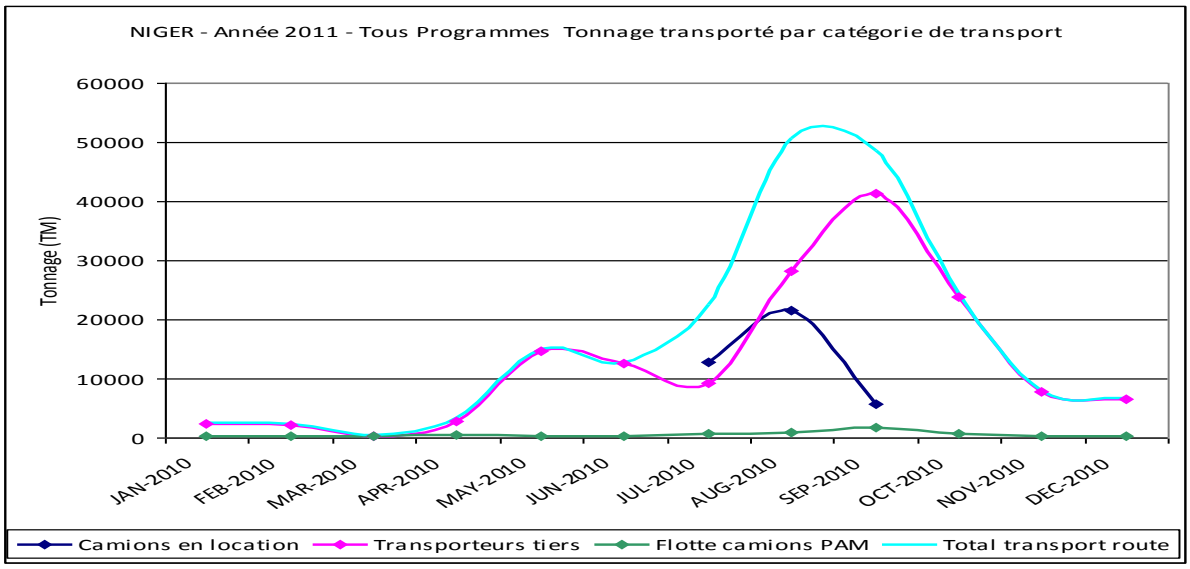
142. Les transporteurs « route » Nigériens et autres ont apporté une contribution appréciable au bon déroulement des opérations de transport. Dans l'ensemble et dans toutes les régions du pays les transporteurs, interrogés par la mission, se sont montrés très satisfaits de leur association avec le PAM. Les procédures d'appel d'offres et d'attribution des marchés de transport sont perçues comme transparentes et honnêtes. L'initiative du PAM à déterminer un coût moyen à l'appui des offres reçues et à appliquer celui-ci comme taux de référence aux transporteurs intéressés ainsi que l'effort déployé par le PAM à régler les factures de transport endéans le délais contractuel de 1 mois, ont manifestement contribué au bon climat d'entente entre le PAM et la communauté des transporteurs. Au total les camionneurs du Niger ont transporté 150.881 TM durant toute l'année 2010 avec des pointes de 30 et 40.000 tonnes durant les mois d 'août et septembre 2010.

[52] Malawi 10 camions Isuzu, Burkina Faso 2 camions Mercedes, Mali 2 camions DAF, Sierra Leone 3 camions DAF, Mauritanie 4 camions Mercedes et propriété Pam Niger 3 camions. Leur état laissait parfois à désirer.

[53] Au Tchad le PAM a réceptionné en 2010 une flotte de 12 camions DAF reconditionnés d'une capacité de 12 mt. Au préalable le PAM avait pris soin de tester un logiciel approprié pour la gestion de cette flotte. La mise en service de cette flotte a bénéficié d'un encadrement approprié de techniciens.

143. Le graphe 33 donne un aperçu de la répartition des tonnages transportés par catégorie de véhicules. Encore une fois la demande de transport route a été particulièrement prononcée durant la période de juillet à octobre 2010, période qui coïncide avec la saison des pluies qui a rendu les déplacements particulièrement difficiles dans certaines parties du pays.

Graphe 33 : Volumes transportés en 2010, par catégorie de transport mobilisée



144. *SO 200124 Renforcement des moyens logistiques en support de l'EMOP 200170. :* A la date du 31 décembre 2010 des frais avaient été exposés à concurrence de 4 520 260 US$ sur un budget initial de 9 4504 720 US$. Le taux de couverture était de 54%. La constitution d'une flotte de camions propre au PAM pour opérer à l'intérieur du Niger, la présence d'un « Port Captain » itinérant entre Lomé et Cotonou, l'engagement d'une « logistic officer » à Cotonou et la présence de 4 coursiers PAM le long des corridors entre Lomé et Cotonou d'une part et Niamey d'autre part pour activer le transit des vivres en provenance d'outre-mer et de la région, constituent environ la moitié des frais engagés. Le solde a été réservé à la construction de « bases logistiques amovibles » sur des terrains mis à disposition par le Gouvernement du Niger notamment à Diffa, Zinder, Maradi et Tahoua. Les travaux de montage des rubhalls et l'aménagement des terrains sont actuellement en cours. Ces nouvelles bases, dans l'ensemble fort bien conçues, seront complètement opérationnelles dès mai 2011.

145. Le PAM sait aussi se montrer innovant en faisant usage de « green power », équipant de panneaux solaires le dispositif d'éclairage des aires de parking et de stockage. Certaines de ces bases pourront héberger les services de logistique ce qui doit permettre à terme une rationalisation de la logistique. Le nombre d'entrepôts pris en location à titre onéreux ou gratuit auprès de l'OPVN ou de tiers pourra sans nul doute être réduit dans une égale mesure. Interrogée sur la finalité de ces constructions (qui n'ont pas apporté un soutien direct et immédiat à la bonne exécution du projet EMOP 200170) le BP avance que ces constructions visent à équiper le pays et le PAM d'une capacité d'entreposage qui s'avérera nécessaire pour faire correctement face aux futures crises alimentaires.

4.2.4 - Modalités de distribution

146. Concernant les rations Dans le PDM 1, dans l'ensemble les rations on été respectées. Généralement les vivres sont reçus par la personne désignée en l'occurrence le chef de ménage pour la DGC et la mère de l'enfant pour le BSF. Si à Agadez, la DGC est reçue par les chefs de ménage (84% de cas) et le BSF à 90% par les mères des enfants dans la région de Diffa, les récipiendaires pourraient également être d'autres membres de la famille comme la grand-mère

ou les enfants de la famille. Selon le PDM 2 , les quantités correspondent plus ou moins aux quantités prévues, ce qui présage que les rations ont été respectées lors des distributions. Les quantités de vivres distribuées aux ménages ont été réceptionnées dans la plupart des cas par la mère de l'enfant (65,7%) et souvent par le chef de ménage (27%). Ainsi, dans 87,9% des ménages c'est la personne qui s'occupe de l'enfant qui était présente sur le site de distribution.

147. Timing**:** Dans le PDM1, Pour recevoir les vivres dans le cadre de la DGC, 20% des bénéficiaires mettent plus de 2 heures pour joindre le point de distribution, en revanche pour le Blanket Feeding, ils ne sont que 6% à mettre autant de temps. Le temps passé sur le site de distribution pour recevoir la ration est plus long et cela quelque soit l'opération. Par exemple à Diffa, 90% des bénéficiaires du BSF passent plus de 2 heures sur les sites de distribution avant d'être servis. Dans le PDM 2, en ce qui concerne le temps requis pour aller chercher la ration (aller et retour), les résultats de l'enquête montrent une nette augmentation de la proportion de ménages qui mettent plus de deux heures pour aller chercher les vivres. Ainsi, la proportion des mères ou gardiennes des enfants bénéficiaires du BSF qui mettent moins d'une heure pour aller chercher la ration est passée de 80,2% en juin à 51,1% en septembre alors que celles qui ont passé plus de deux heures est passée de 6,2% de juin à 17% en septembre. Le même constat est fait sur le temps mis sur les sites de distribution où la proportion de ceux qui partent chercher le BSF qui passent plus de deux heures s'est accrue.

148. Frais: Dans le PDM 1, ils sont 47% des bénéficiaires à avoir payé en moyenne 310 FCFA pour transporter les vivres reçus à leur domicile. Près de 6% disent avoir payé en moyenne 225 FCFA pour recevoir la ration alimentaire, mais en réalité ces frais seraient payés pour les petites opérations de manutention. Aucun frais n'est encouru pour le transport ou la manutention du BSF dans les régions de Diffa, Maradi et Tillabéry. Dans les autres régions les montants consacrés au transport et à la réception sont respectivement de l'ordre de 150 F et 69 F. La taille de la ration fait que les bénéficiaires n'ont guère besoin des services d'un tiers pour la transporter. Dans le PDM 2, En moyenne les ménages dépensent 419 Fcfa, 171 Fcfa et 557 Fcfa respectivement pour le transport, la réception des vivres et la mouture des céréales. Au total, les ménages dépensent en moyenne 1300 Fcfa pour la réception et l'utilisation des denrées. Comparées au mois de juin, ces sommes moyennes dépensées ont connu une hausse significative.

149. Sensibilisation : parmi les ménages bénéficiaires de la DGC ayant pris connaissance de la ration alimentaire qui leur est destinée, 60,4% déclarent que c'est à travers les radios qu'ils l'ont appris. Ils sont 35,4% à l'apprendre en assemblée villageoise. La connaissance à travers les ONGs ne s'est faite qu'à Tillabéry uniquement. Par contre pour le BSF, les bénéficiaires ont pris connaissance de la ration qui leur est destiné principalement par le canal des ONGs (74,3%), suivi de l'assemblée villageoise (17,1%) et des voisins (8,6%). Dans le PDM 2, Ainsi, près de deux tiers des ménages (62,1%) ont bénéficié des techniques de préparation des denrées contre 45,8% en juin. Par ailleurs, un ménage sur deux a participé aux séances de sensibilisation.

4.2.5 - Management & gestion des ressources humaines

150. Personnel externe : La crise de 2005 avait suscité de lourds mécontentements et frustrations au sein de l'équipe pays, celle ci se sentant purement écartée par les personnes venues des autres pays et du Siège. De fait, le management de l'équipe pays a été particulièrement attentif à la manière dont la collaboration allait se réaliser cette fois ci. Ainsi, a l'instar de ce que le PAM a réalisé en externe en résistant à la pression et en respectant les plans du Gouvernement, le BP a su reproduire la même performance en interne en conditionnant l'arrivée de personnel extérieur à des demandes explicites des équipes locales et en maintenant le leadership de ces dernières dans la mise en œuvre des activités, le personnel temporaire étant sous leur tutelle.

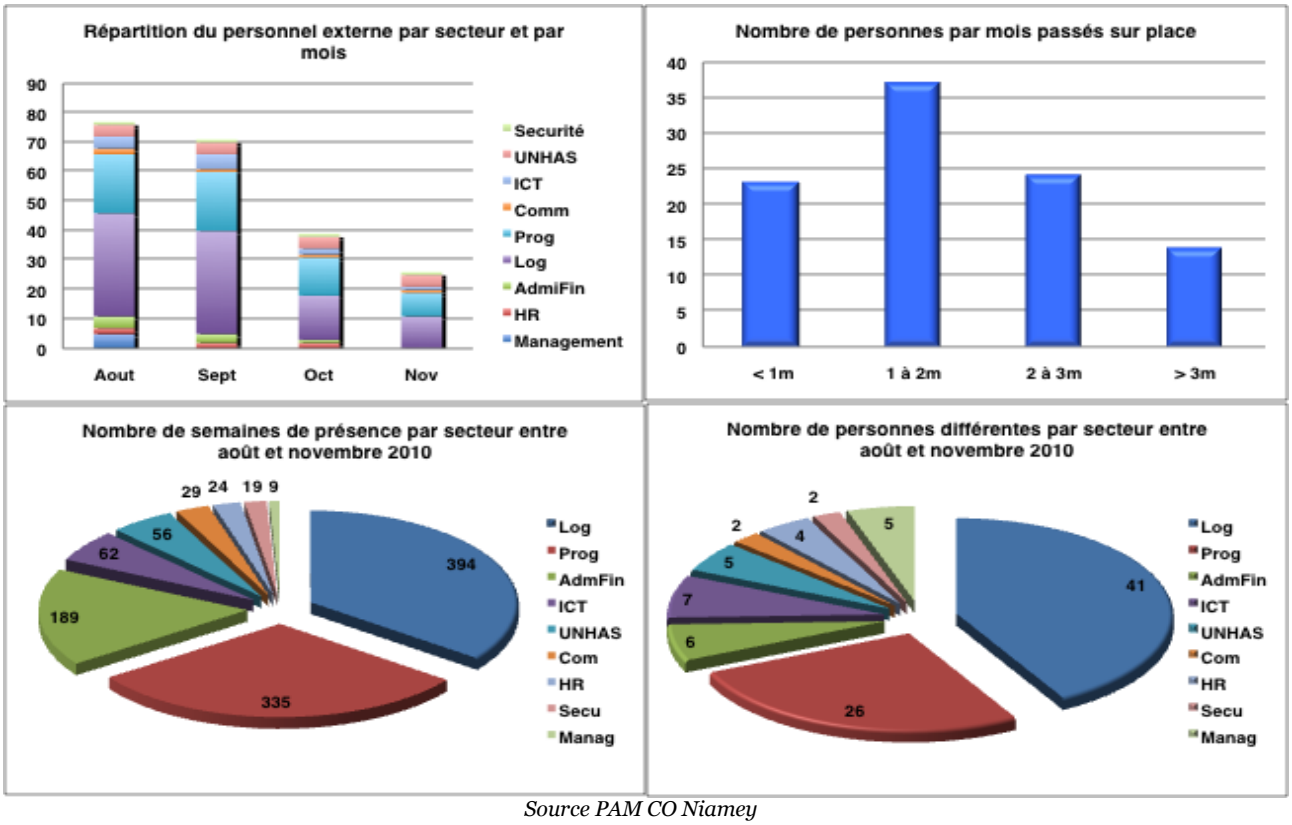
151. A noter que le renforcement interne des équipes, tant à Niamey que dans les SB, avait déjà débuté au cours de l'année 2010 et que ceci peut être interprété comme une première réponse du PAM à la crise. De fait, ces compétences supplémentaires – notamment en nutrition – ont

permis de mieux absorber la noria du personnel externe temporaire et de limiter celle-ci au nécessaire.

152. Si on considère uniquement le personnel venu de l'extérieur, les graphes suivants illustrent la manière dont se sont répartis les catégories et les durées de séjour. En 4 mois, 98 personnes différentes sont venues appuyer le BP, le temps de présence total représentant 1117 semaines. Très logiquement, la Logistique et le Programme trustent les postes et les durées et la dégressivité entre août et novembre reflète logiquement la baisse d'activité, une fois le pic de la crise passé. A noter que selon le BP Niamey, près de 100 personnes programmées ne seraient finalement pas venues, ce qui signifie que le PAM a géré la crise avec 50% des prévisions en ressources humaines, sans souci particulier manifestement. Si l'on cumule ce personnel extérieur avec celui déjà sur place, le PAM a tourné avec en moyenne 160 personnes durant la crise avec des pics à près de 200. Après la logistique, on peut aussi saluer la performance de HR.

153. De manière plus transversale, dès la fin mars 2010 une « Task Force » était opérationnelle avec pour mission de suivre l'évolution de la crise de semaines en semaines, de jour en jour si le besoin s'en faisait sentir. Elle s'est réunie 34 fois jusqu'au 8 décembre 2010. Le mérite de cette structure *ad hoc* à laquelle les bureaux PAM à Rome, Dakar, Niamey mais aussi Bamako, N'Djamena, Yaoundé, Ouagadogou, ainsi que Washington, New-York, Londres, Genève, Berlin et Bruxelles ont été étroitement associés, a été de faire circuler l'information tout en pilotant l'opération EMOP à distance. Elle a permis de sensibiliser tous les rouages du PAM en tirant un profit maximum des ressources en hommes et en moyens disponibles au sein du PAM. Grâce à cet effort conjoint le BP a réussi à multiplier entre juillet et août ses activités de programme et de logistique avec un facteur 3.

Graphe 34 à 37 – Données chiffrées sur les ressources humaines externes mobilisées durant la crise



Source PAM CO Niamey

154. D'un autre côté, la lecture des PV de réunions amènent quelques réflexions. Le nombre total de participants différents, toutes origines confondues s'élève à près de 160 ce qui est

impressionnant. 87 du Siège, 32 de ODD, 28 des bureaux Afrique y compris Niamey (6) et 11 des bureaux « occidentaux ». On se demande alors quelle peut être l'efficacité – ou à l'inverse la déperdition d'énergie – à mobiliser autant de personnes différentes. Par exemple, sur les 87 personnes de Rome mobilisées au moins 1 fois, la moyenne de présence s'établit à 14 seulement et que seules 6 ont assisté à plus de la moitié des réunions. Ce qui traduit un turn over très important et/ou un désintéressement non moins important qui nuisent à l'efficacité du système. Pour Dakar, le même phénomène a été observé avec une dizaine de personnes présentes en moyenne (sur 32). Apparemment, entre mars et juillet, c'est surtout ODD qui a piloté le dispositif puis, à la mise en œuvre de l'EMOP, il semble que le siège ait pris la main. On le constate avec la disparition des noms des personnes de Dakar dans les PV après août et une baisse de la fréquentation moyenne d'ODD (5 ou 6 par séance). Le BP a essentiellement été spectateur et fournisseur des données de base, le contenu de ces PV traduisant finalement son rôle essentiellement informatif (ce qui est le minimum attendu).

155. En sus de la « Task Force » ODD a piloté au départ de Dakar une « Logistics and Procurement Task Force » qui d'avril 2010 jusqu'à fin août 2010 a exploré toutes les possibilités d'achats de vivres dans la région, dirigé les arrivages d'outre-mer vers les ports de Lomé, Cotonou et Tema selon les capacités portuaires disponibles du moment et enfin coordonné les opérations de transports routes vers les principaux EDPs au Niger. Les achats de vivres dans la région se sont élevés à près de 80 000 mt pour toute l'année 2010 (PRRO 100611 et EMOP 200170) ce qui démontre l'excellence de l'interface qui a présidé dans les rapports entre d'une part « la cellule pour les achats régionaux » basé à Ouagadougou et d'autre part les services d'appui à Dakar et Niamey. Il y a lieu de souligner que les achats régionaux ont été opérés en étroite collaboration avec les services de la logistique. Bon usage a été fait des diverses modalités d'achat (p.ex. CFR, DDU, CFA etc.) en fonction des possibilités de transport route. Une attention toute particulière a été réservée au respect des délais de livraison, démontrant ainsi que les achats régionaux représentent dans une certaine mesure une alternative valable aux achats internationaux.

4.2.6 – Suivi & Evaluation des activités

156. Dispositif et capitalisation : Ce chapitre a été évoqué à plusieurs reprises durant ce rapport pour évoquer les lacunes du système mis en place durant la crise et même de manière structurelle au sein du BP. On constate que parmi la centaine de personnes venues appuyer le BP, les appuis externes ont été assez légers alors que la tâche s'annonçait pourtant très complexe avec les 8 activités de l'EMOP à dérouler en si peu de temps avec tant de volumes à mettre en œuvre. En pratique, il y a eu 2 missions ponctuelles du spécialiste du BR pour la mise en œuvre des PDM (cash et BSF) et une personne (de RCI) pour épauler le BP dans ce domaine. De même, au sein du BP, il n'existe pas à proprement parler de spécialiste du S&E, la première réunion plénière tenue avec l'équipe d'évaluation traduisant d'ailleurs un flottement et un désaccord sur la désignation de la personne en charge de ce secteur. De fait, tant pour les résultats immédiats que pour les effets ou les impacts, nous disposons que de peu de données fiables et régulières. Nous avons vu la disparité des chiffres pour les mêmes grandeurs au sein même de l'équipe PAM, traduisant un cloisonnement des informations entre les différents chargés de programme, le VAM et le management. La meilleure illustration en est le SPR dont la présentation des données est quasiment inexploitable, avec des données différentes de celles fournies par les unités Programme et en fort décalage avec le cadre logique et les attentes probables du management.

157. On retrouvera en annexes 15 et 23 , les extractions « outputs » et « outcomes » du cadre logique (original et RB1) qui reprennent l'ensemble des indicateurs avec des codes couleur exprimant l'état de leur mesure en fonction de ce qui figure dans le SPR. On constate un nombre impressionnant d'indicateurs non mesurables (pas de valeur cible), non mesurés ou mesurés mais non prévus dans le cadre logique (donc non mesurables également) .

158. Sur le terrain : Le PAM s'appuie traditionnellement sur ses partenaires pour réaliser le suivi des activités. En effet, ce sont les seuls à être en contact permanent avec les bénéficiaires.

Cependant, la requête du PAM se limite aux aspects quantitatifs (vivres, bénéficiaires) qui permettent de remplir les bases de données COMPAS et WINGS. Même sur ce plan, nous avons pu constater une disparité dans la qualité des informations remontées, des processus non standardisés et des délais rarement respectés, ce qui empêche le PAM de capitaliser convenablement l'information. A titre d'exemple (important), le cas du suivi des CRENAM est assez édifiant puisqu'il s'agit de s'insérer dans un dispositif de l'Etat déjà fonctionnel (ce qui n'est pas le cas du BSF ou de la DGC). Or, la forme des supports de gestion varie déjà d'un partenaire à l'autre qui, de surcroît, ne se conforme pas forcément aux modèles déjà en cours dans les centres (imposés par le Ministère de la Santé). Il arrive même que des systèmes parallèles soient mis en place en raison de dépistages menés en marge des centres de santé (vu à Illela/Tahoua). Ensuite, les informations sont soit recueillies directement au niveau des centres par le partenaire qui les traite à son niveau avant de les fournir, encore directement, au PAM, soit recueillies au niveau des districts sanitaires (qui ont rassemblés les documents des différents centres). Parfois des rapprochements ont lieu afin de comparer les chiffres « partenaires » et « districts » au niveau d'une aire sanitaire mais le plus souvent, ce sont deux circuits parallèles qui cheminent, avec des données systématiquement différentes. Or, d'un côté le PAM se base sur les données « partenaires » pour mettre en œuvre les vivres et les distributions mais de l'autre côté, il se base sur les données de l'Etat (donc des districts et des régions médicales) pour dimensionner en amont ses opérations. Ce n'est pas cohérent. En fait, le PAM n'impose ni ne propose aucun schéma standardisé pour la remontée d'informations.

159. Au delà de l'aspect quantitatif, les partenaires ne fournissent pratiquement aucune donnée qualitative qui permettraient d'orienter certains choix ou méthodologies. Les chargés de programme du PAM ou les Food Aid Monitor partent cependant régulièrement sur le terrain et la qualité de leurs rapports – qui incluent des appréciations utiles – est tout a fait acceptable. Malheureusement, ce système souffre de trois écueils :
    a. les visites ne sont pas assez fréquentes et compte tenu du nombre de sites qui ont été touchés (entre 15 000 et 20 000 selon les estimations) il est impossible d'avoir une réelle vue d'ensemble.
    b. Les formats de rapports ne sont pas standardisés, même au sein d'un même sous bureau
    c. Les informations ne sont ni traitées ni capitalisées à un niveau supérieur les rendant ainsi caduques après une certaine période.

4.2.7 – Qualité des partenariats

160. Cette dimension s'analyse à plusieurs niveaux d'échelle pour expliquer certains des résultats obtenus. D'une manière générale, les partenariats se sont révélés de qualité et le PAM n'a pas rencontré durant cette crise de problèmes majeurs. De manière plus spécifique, nous retiendrons les éléments suivants :
    a. Avec l'Etat seul : Nous avons déjà évoqué le positionnement du PAM et l'on peut considérer que les liens tissés avec les instances gouvernementales (CCA & Al, HASA, Ministère de la Santé…) ont constitué un point fort durant cette crise. Toutes les actions du PAM sont mises en œuvre à travers des protocoles spécifiques à chaque opération, ces derniers entrant dans un accord cadre plus général signé en 1968 entre le PAM et le Gouvernement Nigérien (à l'époque, il s'agissait du Ministère de l'Economie Rurale). Cette légalisation facilite la gestion des opérations. Au niveau du terrain, les Sous Bureaux du PAM constituent des acteurs incontournables des CRPGCA et ont été reconnus pour leur apport dans ces dispositifs, notamment financiers pour faciliter leur fonctionnement.
    b. Avec l'Etat et les PTM, à travers les clusters : Le système importé par OCHA, au delà de la dimension de « substitution » aux dispositifs d'Etat qui ne relèvent pas de cette évaluation, a été pleinement intégré par le PAM. Leader dans les clusters ICT et Logistique, il a joué un rôle notable dans les clusters Sécurité Alimentaire et Nutrition, même si ces deux derniers n'ont pas connu la même réussite pour des raisons indépendantes du PAM. De même que ci dessus, les Sous Bureaux du PAM représentaient des acteurs majeurs des réunion OCHA régionale et dans plusieurs régions, les deux structures partagent les mêmes locaux. Au niveau bilatéral, en

revanche, il ne semble pas y avoir eu de collaboration effective. Nous avons pu constater sur le terrain des distributions de vivres financées par l'USAID, l'Espagne, l'Allemagne, parfois dans les mêmes zones, voire les mêmes villages sans qu'aucune concertation au niveau central se s'opère[54]. Certains CRPGCA ont assuré avoir géré localement ces situations mais ont aussi reconnu que plusieurs ONG ne rendaient compte qu'à leur siège de Niamey, sans les impliquer.

c. Avec le Système des Nations Unies : Sur le déroulement de cette crise, les clusters OCHA ont donc cristallisé la synergie globale entre les agences des NU. Cependant, de manière bilatérale, on retiendra quelques faiblesses. Avec l'UNICEF, si localement l'entente a semblé de bonne qualité (ce qui n'est pas fréquent), on a pu voir cette agence empiéter sur le mandat du PAM dans certaines zones (Maradi notamment) et fournir des aliments pour les cas de MAM (supplementary plumpy) dans 108 centres. Une « clause de dernier recours » a été évoquée par l'UNICEF Niamey en raison des atermoiements du PAM à intervenir. Cependant, cette démarche semble particulièrement maladroite et illustre un défaut dans la politique au niveau central, la logique ayant voulu que l'UNICEF fournisse au PAM les vivres manquants pour que ce dernier puisse assurer son propre mandat. Mais évidemment, l'affichage n'aurait pas été le même. Quoiqu'il en soit, l'équipe a ressenti un réel malaise par rapport à cette situation qui doit être traitée au niveau supérieur. Ensuite, par rapport à la FAO qui a fourni des semences, aucune collaboration étroite n'a été identifiée avec le PAM sur des zones pourtant communes. Enfin, le PNUD semble avoir construit avec le Gouvernement, une plateforme de gestion des crises sans impliquer qui que ce soit des autres agences, notamment le PAM qui constitue quand même, et de loin, l'agence la plus active du dispositif qui, nous l'avons vu, a étroitement collaboré avec ce même Gouvernement. Ce genre de démarche semble assez incompréhensible.

d. Avec les partenaires de mise en œuvre (ONG, transporteurs…) : La masse de FLA et de contrats divers passés par le PAM a été impressionnante et le « procurement » a globalement réussi à gérer cette situation. Aucun partenaire ne s'est plaint des conditions de partenariat, si ce n'est les traditionnelles remarques relatives à l'uniformité de certains coûts ne prenant pas en considération les disparités géographiques. Mais chaque partie a semble faire preuve de bonne volonté. Le PAM a parfois dû adapter son positionnement vis à vis de certaines grandes ONG (MSF, ACH, Save the Children…) dont les méthodes diffèrent de celles du PAM (notamment pour les aliments) mais malgré cela, les collaborations ont été effectives. En matière de coordination, des réunions régulières avaient lieu entre le PAM et ses partenaires au niveau central mais surtout dans chaque sous bureau, de manière hebdomadaire, ce qui a permis de conduire efficacement les activités.

4.3 – Questions transversales

161. En temps d'urgence, il est difficile de s'attarder sur des aspects qui ne sont pas spécifiquement alignées sur les actions en cours. Toutefois, plusieurs points intéressants sont à noter.

162. En ce qui concerne le genre (malgré des indicateurs à zéro dans le SPR), il faut noter que les femmes sont en première ligne de l'EMOP puisque en dehors des DGC, elles sont les récipiendaires de l'ensemble des activités : CRENAM (pour elles et leurs enfants malnutris), BSF et même pour le transfert monétaire de « protection ». Pour les rations de protection en nature, on a vu que la réception était partagée entre homme et femmes.

[54] On se rappellera que les PDM avaient relevé que parmi les ménages enquêtés, plus de 40% avaient bénéficiés d'une autre aide que celle du PAM.

163. Pour les questions d'environnement, elles sont clairement absentes des préoccupations opérationnelles. En revanche, on saluera l'initiative du PAM pour avoir équipé sa base logistique de Tahoua avec du matériel solaire destiné à l'éclairage[55].

164. Enfin, nous considérerons que la communication constitue un thème transversal primordial à la compréhension de l'ensemble du dispositif qui a été perçue comme une faiblesse récurrente au niveau du PAM durant cette crise (ce n'est pas non plus un élément nouveau). La « gestion de la pénurie » d'une part, la contrainte forte d'agir rapidement d'autre part auraient dû conduire le PAM a se pencher sur une véritable stratégie de communication qui appelle des compétences que l'Agence ne possède pas. Le prétexte de l'urgence n'est, à notre sens, pas tout à fait recevable, même s'il constitue une explication sur la faiblesse rencontrée dans ce domaine. De fait, malgré les réunions avec les partenaires, les clusters, la structuration même du PAM en interne, on a observé une rupture dans la chaine de communication à presque tous les niveaux. Les réunions tenues avec les partenaires, tant à Niamey que sur le terrain, de même qu'avec les sous bureaux, ont montré une disparité dans la compréhension des principes et des processus, voire une ignorance inattendue de la part de certaines personnes ou structure. Ceci est à l'origine de plusieurs dysfonctionnements qui ont été relevés au cours de ce rapport. Si le PAM n'est pas entièrement responsable de ce constat (le rôle des dispositifs faîtiers ainsi que le sérieux ou la volonté de chacun étant également à prendre en considération), il doit pouvoir tenir compte de cette dimension pour parvenir à dérouler convenablement ses opérations.

5 – Conclusions and Recommandations

5.1. Conclusions Générales & leçons apprises

5.1.1 - Conclusions

165. Globalement : Si l'on considère la crise 2010 dans son ensemble avec le recul qu'il est possible de prendre aujourd'hui, on parvient à la conclusion qu'elle a été convenablement maitrisée, eu égard à son ampleur bien supérieure à celle de 2005. Il faut donc reconnaître que les dispositifs mis en place par tous les acteurs, en commençant par le Gouvernement, ont été efficaces, malgré les pertes d'énergie évoquées, mais pouvait-il en être autrement dans un tel moment d'urgence où chacun considérait qu'il fallait rattraper un retard en étant fonctionnel avant l'hivernage ? La médiatisation de cette crise est demeurée dans les cercles relativement initiés du giron humanitaire et aucune perte massive en vies humaines n'a été à déplorer. En ce sens, le premier objectif affiché par le PAM – « Sauver des vies » – a pleinement été atteint. En revanche, toujours en restant sur une dimension globale, la situation nutritionnelle de la population et notamment des enfants de moins de 5 ans semble demeurer préoccupante sur toute l'étendue du territoire malgré la variabilité des données disponibles. A ce titre, le deuxième objectif de « réduire la malnutrition au Niger » n'a manifestement pas été atteint. Finalement, nous avons pu mesurer que le PAM s'était convenablement positionné dans ces dispositifs, que la contribution de l'EMOP fut réelle sur certains plans (près de 70% de l'aide alimentaire fournie au Niger pendant la crise) mais que la mise en œuvre de l'opération a été plus mitigée.

166. Il est important de rappeler que le PAM a bénéficié d'un contexte positif non négligeable dans le traitement de cette crise dans la mesure où les facteurs externes à l'opération – politiques, économiques et agro climatiques - ont tous été favorables. Cette situation a probablement permis que les imperfections décelées durant la mise en œuvre ne nuisent pas à l'ensemble de son action. Nous pensons qu'il faut être lucide sur cette conjonction assez exceptionnelle

[55] En revanche, les coûts sont très élevés (c'est le PAM Dubai qui est venu réaliser l'installation..

(aucun de ces facteurs n'était favorable en 2005, certains étant même inversés) qui ne se reproduira probablement pas lors de la prochaine crise et sur laquelle il est préférable de ne pas compter. On s'attend d'ailleurs à ce que le PAM soit capable d'être pleinement opérationnel en temps de crise, quelles que soient les conditions puisque c'est sa « vocation » première. Cependant, le PAM a su saisir l'opportunité de ce contexte, essentiellement sur les plans politiques et stratégiques. Les conclusions s'appuient ainsi sur les réponses aux trois grandes questions inscrites dans les termes de référence.

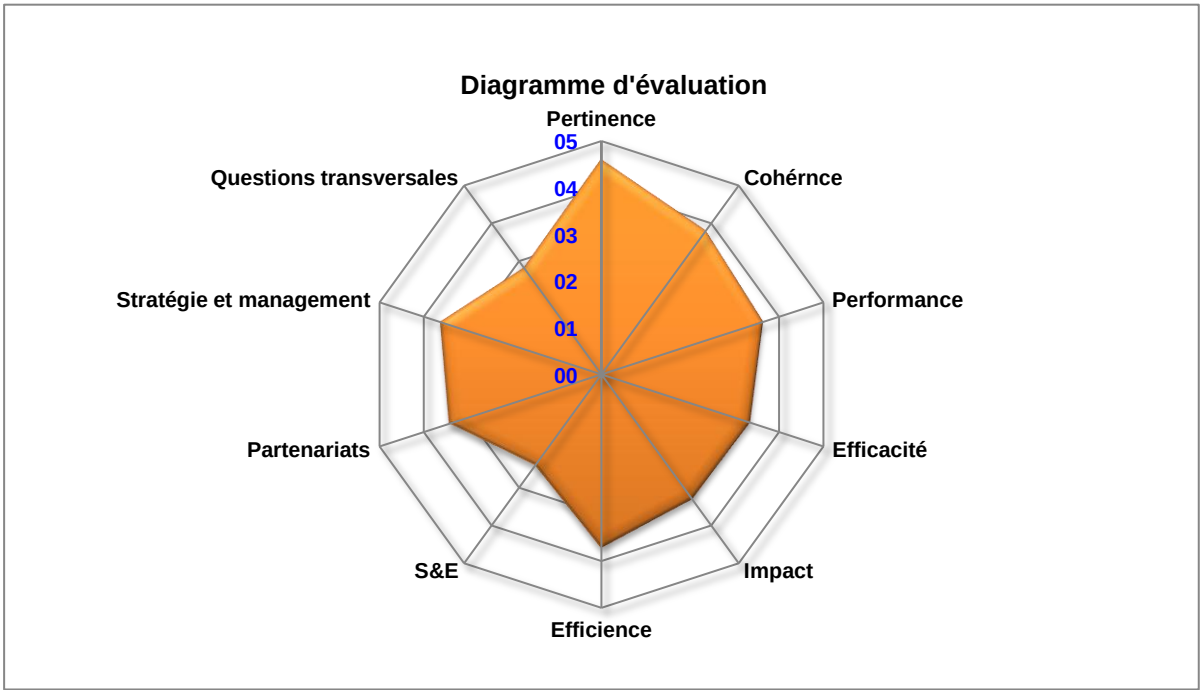
167. Stratégie & choix : Sur le plan de la stratégie et en dehors du positionnement positif évoqué ci dessus, le PAM s'est conformé aux priorités et aux informations disponibles du moment. Ainsi, les choix réalisés (zones, activités, rations et bénéficiaires) se sont révélés pertinents même si la multiplicité des activités n'a pas constitué l'initiative la plus heureuse en raison de la diversité des processus à mettre en œuvre et de la complexité à réaliser un suivi efficace permettant à terme d'évaluer la réussite – ou non – de l'opération. Sur ce plan, on retiendra cependant que le choix central de cibler les enfants de 6/23 mois sur une échelle nationale a été salutaire. De même si les rations de protection n'ont pas vraiment atteint leur objectif initial, leur distribution à une échelle aussi large a également contribué à atténuer les effets de la crise, peut être, d'ailleurs, parce qu'elles ont été partagées. Parallèlement, l'amplification progressive et massive de la réponse du PAM en faveur de la malnutrition aigue modérée est une initiative positive dans l'optique du rééquilibrage de la prise en charge de tous les types de malnutrition au Niger. Enfin, une mention particulière doit être faite sur les activités de « cash » dans lesquelles le PAM essaie de trouver sa voie et où les déterminants sont encore mal maitrisés (TM ou ACT). Chacun teste encore ses approches et ses méthodes avec plus ou moins de professionnalisme et de sérieux, comme nous avons pu le constater sur le terrain où aucune coordination n'existe. Sa programmation dans le document initial de l'EMOP comme « action pilote » avait peu de sens, une opération d'urgence ne constituant pas un environnement idéal pour les expérimentations.

168. Mise en œuvre & performances : Au delà des choix, la mise en œuvre de l'opération laisse une impression double.
    a. D'un côté un grand professionnalisme dans l'ensemble des étapes pleinement maîtrisées par le PAM : la logistique a réalisé des prouesses en gérant des flux 30 fois supérieurs à la normale, les achats se sont déroulés dans de bonne conditions avec des options originales dans les choix sous régionaux, les livraisons ont été correctement assurées malgré un choix discutable sur l'utilisation d'une flotte PAM et la gestion du personnel a su contingenter des équipes deux ou trois fois supérieures à la normale. On nuancera ce tableau flatteur en rappelant que l'inertie résultant de l'arrêt assez brutal des livraisons après septembre occasionnera peut-être des soucis au niveau du stockage (coûts, surcapacité à terme, dégradation de vivres) malgré une réelle capacité à moduler sa capacité en cours d'urgence.
    b. De l'autre côté, on a ressenti une grande confusion à partir du moment où des interactions avec d'autres partenaires nécessitant un partage, une communication, un transfert de responsabilité ont dû être établies. Une sorte de réaction en chaîne s'est développée entre la pénurie des ressources, celle des vivres, la mauvaise transmission des informations de Niamey vers le terrain avec des organes de coordinations (clusters, task forces, groupes divers etc…) à l'efficacité variable, la mise en œuvre hétérogène des ciblages, le partage des rations entre bénéficiaires et non bénéficiaires (y compris les exclusions par pénurie) et des suivis (supports, méthodes, circuits, timing) parcellaires, peu homogènes et aux liens disparates avec un cadre logique peu réaliste.

169. Finalement, il en résulte un goût d'incomplétude puisque l'opération semble avoir globalement réussi et les indicateurs dans les domaines touchés par les actions du PAM sont plutôt positifs. Mais en réalité, il est difficile d'établir un lien fort et clair entre les effets mesurés (beaucoup ne l'étaient pas) et le rôle du PAM.

170. Pour terminer, le diagramme ci dessus résume l'ensemble des résultats abordés durant cette évaluation en désagrégeant les trois grandes questions des termes de référence – structurant

également le présent rapport – en une dizaine d'éléments classiques qui ont été notés de 0 (nul) à 5 (parfait) à travers la mesure de plusieurs indicateurs figurant dans la grille d'évaluation située en annexe 04c. Cette grille constitue le dernier élément de la méthodologie présentée en début de rapport et qui se résume aussi à travers le diagramme de l'annexe 04a. Bien entendu, il existe une part de subjectivité ou d'imprécision dans la notation mais elle a suivi au plus près les impressions et les constats réalisés durant cette mission et pour lesquelles la vision transversale mais différentielle des membres de l'équipe constitue une garantie.



5.1.2 – Leçons apprises (ou confirmées)

171. A un niveau transversal à l'échelle du Niger :

a. La légalité a conduit à la légitimité. En 2005, le PAM a outrepassé ses droits en tant que structure étrangère et il s'est fait lourdement indexé par l'Etat. En 2010, il a respecté l'appareil Gouvernemental et il en a résulté reconnaissance et respect. C'est aussi une manière, non financière, d'adhérer à l'esprit de la Déclaration de Paris et de pouvoir évoluer dans les meilleures conditions. Ce respect du dispositif étatique constitue sans aucun doute un investissement politique important pour l'avenir du PAM au Niger – même si le Gouvernement vient de changer après les élections – dans la mesure où il peut être aujourd'hui considéré comme une agence fiable et respectueuse de l'Autorité du pays. De fait, ce positionnement d'aujourd'hui facilitera sans doute le développement de ses activités demain

b. Le fonctionnement social des populations a montré qu'elles étaient capables de compenser les défauts du système. La mutualisation des vivres a été un exercice de solidarité assez exemplaire – mais pas inattendu – et probablement salvateur. Cela devrait pouvoir induire une réflexion au sein du PAM en ce qui concerne le dimensionnement de ses actions[56]

172. En ce qui concerne le fonctionnement du PAM :

a. Cette crise a confirmé que le PAM demeurait un « champion de la logistique » capable de prouesses techniques assez remarquables.

[56] Cette leçon est récurrente dans presque tous les pays, même en dehors des temps de crise. Cependant, le PAM continue à dimensionner des actions avec une précision au gramme près sachant pertinemment que les rations ne seront pas respectées. Il faut peut-être évoluer sur l'approche et le discours

b. Dans le même ordre d'idée, le choix stratégique effectué par le PAM de réaliser la moitié de ses achats en vivre dans la sous région représentait un choix audacieux (expérimentation en période de crise mais il y avait urgence) et finalement justifié, aidé en cela par quelques analyses préliminaires efficaces. Non seulement le gain de temps fut appréciable par rapport aux achats internationaux équivalents (50% en moins), mais le PAM a pu tester un réseau, un dispositif, des méthodes qui seront précieux dans l'avenir. Des liens politiques au plus haut niveau ont été tissés dans les pays limitrophes et même au Nigéria où il n'existe pas d'antenne du PAM. Ainsi, en cas de nouvelle crise, le PAM pourra mutualiser – cette fois ci volontairement et à bon escient – ses ressources.
c. Le PAM est l'une des rares structures à pouvoir engager des programmes d'envergure sans posséder les financements requis, ce qui conduit systématiquement à des surdimensionnements et donc, à des défaut de ressources. Il est donc préférable, en temps de crise de rester pragmatique, de se limiter à quelques actions simples (et pas 8) et de poser des objectifs réalistes.
d. Le PAM apprend difficilement des diverses évaluations qui répètent que la construction de ses cadres logiques n'est pas adaptée à la réalité. De fait, on aboutit à des documents standardisés et « descendants » mais peu utiles en pratique (ils devraient être « ascendants »). En outre, l'insuffisance des compétences en matière de S&E (au moins en nombre) ainsi que le cloisonnement des services ont des conséquences fâcheuses sur la production d'informations fiables et régulières et, consécutivement sur la vision que l'on peut avoir de son travail et la manière dont on peut l'orienter.
e. Le PAM ne sait toujours pas communiquer, ni pour faire sa promotion, ni pour opérationnaliser ses dispositifs

173. Enfin, de manière plus large, où le PAM peut avoir une influence ou être influencé :
a. Produire des enquêtes ou des études si elles ne sont pas convenablement « calées » induisent des résultats faux ou biaisés qui peuvent conduire à des stratégies erronées (enquête nutrition octobre 2010)
b. Le PAM doit pouvoir utiliser toutes les approches légalistes[57] pour s'approcher au mieux de données chiffrées réalistes (notamment populationnelles) qui sont déterminantes dans le dimensionnement de ses actions (et dans les échecs potentiels
c. La multiplication des structures de coordination générées par les crises n'est pas garante d'une collaboration efficace et d'une réelle capitalisation des données et des expériences. Les clusters et autres instances sont essentiellement des lieux de partage d'informations, voire de validations faîtières mais n'ont que peu de prise (ni probablement d'informations) sur le terrain où chacun développe ses stratégies surtout si l'on sort des grands axes prévus. A noter que l'existence de ces structures onusiennes de coordination (cluster OCHA et démembrement) ne se traduit pas par une meilleure synergie entre les agences des NU.

5.2. Recommandations

5.2.1 – Dans le cadre général et du fonctionnement interne

174. Les recommandations se situent à un niveau délicat. En effet, cette évaluation qui était au départ « finale » par rapport à une EMOP qui devait durer 5 mois, devient « mi-parcours » par rapport à la période considérée (août – décembre 2010) en raison d'une révision budgétaire venue prolonger l'opération jusqu'en juin 2011. Cependant, cette dimension « mi parcours » ne possèdera pas d'influence réelle sur la deuxième partie de l'opération puisque nous sommes déjà en mars et que le rapport sera surement finalisé courant mai 2011, presqu'à la fin de la prolongation. En outre, une IPSR de 18 mois prendra le relais de cette EMOP à la mi-2011 et sa conception est également achevée depuis début février et déjà envoyée au Siège, ce qui laisse de nouveau une marge assez réduite dans la portée des recommandations. De fait, nous essaierons

[57] Croiser les données de recensement, de vaccination, de suivi médical etc… et échanger avec le Gouvernement à ce sujet

de rester réalistes dans nos propositions et il se peut que certaines trouvent déjà leur réponse dans les actions en cours (RB1) ou en programmation (future IPSR).

175. <u>De manière transversale,</u> on peut retenir les points suivants :
   a. Poursuivre le soutien à l'Etat et à son nouveau Gouvernement en appuyant la restructuration du dispositif de gestion des crises, comme l'avait amorcé en début 2010 l'UE à travers une étude confiée à l'IRAM et à partir de laquelle il serait judicieux de travailler. De même relancer la coordination des acteurs, notamment des N.U autour de ce dispositif afin d'éviter certaines initiatives solitaires (plate forme PNUD)
   b. En parallèle, mieux comprendre les mécanismes – économiques, agricoles, politiques – qui mènent aux crises cycliques au Niger pour contribuer à les enrayer et surtout réussir à positionner le PAM de manière pertinente. Le PAM n'est pas un acteur de développement rural (DR) mais un fournisseur d'aide alimentaire à des acteurs (ONG, Programmes, Bailleurs) qui définissent des programmes de DR et avec lesquels des discussions doivent s'engager pour intégrer l'aide à un dispositif plus général et ajuster ses objectifs à ceux des acteurs en question. Les actions de Vivres/Argent contre Travail/Formation doivent être développées dans ce sens. Indirectement, la malnutrition devrait finir par baisser.
   c. Plus précisément, impulser une réflexion commune avec les acteurs du cash afin d'harmoniser les positions et les méthodes et identifier les déterminants (études nécessaires) qui conditionnent le bien fondé des modes opératoires, des zones identifiées, des montants et des périodes favorables dans l'année. L'argent constitue un élément potentiellement déstabilisateur dont les effets mal maîtrisés peuvent induire plus de problèmes qu'il n'en règle.
   d. En interne et de manière transversale, renforcer le système de suivi et d'évaluation de l'équipe en nommant clairement une personne, ou une équipe, dont ce sera exclusivement la tâche et qui pourra non seulement effectuer une relecture des cadres logiques mais aussi les opérationnaliser

176. <u>Dans le domaine de la logistique et de la finance</u>
   a. Développer d'une comptabilité analytique ou un système équivalent : Si le PAM décide d'intensifier ses programmes de Transfert monétaire (TM) et d'Argent Contre Travail (ACT) en place et lieu de distribution de vivres ou s'il intègre de manière plus massive les ASPE, il devient indiqué de mettre en place un système comptable ad hoc qui permette de suivre l'évolution exacte des coûts d'accompagnement de ces activités. Un bon contrôle des coûts postule une comptabilité *ad hoc* soutenu par un logiciel adapté. Cette recommandation converge d'ailleurs avec celles faites au Conseil d'Administration le 7/10/2010[58]. Une égale rigueur comptable doit d'ailleurs s'appliquer à toutes les composantes de coût. Adopter un régime particulier à une composante, le DSC dans le cas de l'EMOP, comporte le risque d'une dérive lors de l'appréciation globale du projet.
   b. Les résultats de l'EMOP démontrent que l'interface entre « la cellule pour les achats régionaux » et les services d'appui au niveau régional et corporatif a très correctement fonctionné. Le dispositif, mis en place par ODD, a sans nul doute prouvé son utilité pour intervenir efficacement en cas de crise dans la zone Sahélienne. Ce dispositif gagnerait a être encore mieux structuré pour s'intégrer parfaitement dans l'ensemble de la chaine « Achats de vivres » depuis le niveau corporatif à Rome jusqu' aux différents bureaux pays dans la région du Sahel.
   c. A l'avenir la mise en place d'une flotte PAM doit pouvoir bénéficier d'un meilleur encadrement au niveau de la gestion et du suivi de l'opération.
   d. Les rapports avec l'OPVN sont à améliorer. Il reste un large potentiel, inexploité à ce jour, pour un partenariat durable susceptible de profiter tant à l'OPVN qu'au PAM. Ce potentiel reste à mettre en valeur et devrait parfaitement s'intégrer dans un programme visant à terme à rendre les institutions du Niger plus auto-suffisantes. Les

[58] Point 5 du PV : « Segregate non-commodity activities within projects and – exceptionally - allow separate funding streams »

investissements actuels dans les magasins de stockage pourraient constituer un point d'ancrage intéressant.

5.2.2 – Dans le domaine de la nutrition

177. Concernant la stratégie destinée à améliorer la situation nutritionnelle de la population du Niger, on peut recommander au PAM de :
    a. Poursuivre l'activité BSF pour les enfants de 6 à 23 mois, au moins pendant la saison de soudure, afin d'éviter une détérioration de l'état nutritionnel des plus vulnérables. Cette cible est très pertinente avec des effets induits positifs sur la tranche d'âge supérieure et l'abaissement des taux de MAM et de MAS à terme.
    b. Pousser la réflexion sur la notion de protection du BSF. La solution de facilité (curative) serait de chercher les ressources nécessaires pour accompagner l'activité de BSF avec une ration de protection (en vivres ou en nature) Mais il nous semble que la solution (préventive) proviendra surtout d'une sensibilisation des familles en même temps qu'un travail sur les capacités productives des ménages (cf supra)
    c. Poursuivre son appui à la prise en charge de la MAM dans l'esprit de revaloriser cette catégorie. Plus précisément :
        i. Au niveau institutionnel : Soutenir la direction de la nutrition, ainsi que ses représentants aux niveaux régional et départemental, afin d'améliorer le suivi et l'évaluation des interventions nutritionnelles, à traves des supervisions formatives. Au niveau des CSI, renforcer également les activités de supervision formative en coordination avec le district sanitaire dans les CSI en gestion directe. A terme, l'objectif est de pouvoir autonomiser l'ensemble de ces structures. Plaider l'intégration de l'activité de nutrition dans les CSI en s'assurant que les moyens de gérer l'activité soit présents
        ii. Harmoniser le circuit de capitalisation et de transmission des données au niveau de l'activité CRENAM et l'imposer aux partenaires : appuyer les CSI/CRENAM dans le remplissage des registres (dont la forme doit être standardisée et harmonisée avec les objectif du MSP). Faciliter la transmission des données au niveau du district, faciliter la remontée des données du district vers le régional et le PAM (le faire figurer dans les FLA en expliquant que le PAM n'acceptera que des données en provenance des districts)
        iii. Au niveau interne le PAM devrait mettre en place des formations nutritionnelles pour les membres de l'équipe

178. Concernant les vivres améliorés « ASPE » (PPD et SPP) :
    a. Il est primordial de rester à la fois souple mais de se donner les moyens de choisir la meilleure solution. Les ASPE semblent nutritionnellement les meilleurs mais il ne doit pas exister de déficit énergétique en même temps. Quoiqu'il en soit, le PAM doit pouvoir (faire) mener des études/enquêtes pour posséder les éléments concernant tous les aliments et leurs avantages comparatifs.
    b. Le PAM doit à ce titre réfléchir à un nouveau mode de calcul pour ses ratios dans les programmation. Les proportionnalité par rapport au tonnage ne vont plus fonctionner (tant pour les ASPE que le cash, d'ailleurs)
    c. Le PAM doit régler le problème de mandat avec l'UNICEF

Rome, Mars 2011, OE/2011/001

Bureau de l'Evaluation
www.wfp.org/evaluation