

# ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE DE PAYS

Niger: Évaluation du portefeuille d'activités  
du PAM (2007 -2011)

Février, 2013

Préparé par DAI:

Equipe d'évaluation: M. Tom Lenaghan, chef d'équipe,  
Dr. Friederike Bellin-Sesay, spécialiste en nutrition et santé,  
M. Jean-Pierre Silvereano-Velis, spécialiste en éducation,  
Dr. Francis Nuwame, spécialiste en développement rural,

Commandé par le  
**Bureau d'évaluation du PAM**

OEV/2012/009

## **Remerciements**

L'équipe d'évaluation tient à exprimer ses sincères remerciements au bureau de pays du Niger ainsi qu'aux différents sous-bureaux visités. Le personnel du PAM au Niger a tout fait pour faciliter le travail de l'équipe et a fait preuve d'une patience exemplaire face aux requêtes répétées (et parfois désordonnées) d'explications et de demandes de données. Le bureau de pays a aussi réalisé un travail d'appui logistique considérable sans lequel ce rapport n'aurait pas pu se faire. En outre, l'équipe aimerait tout particulièrement remercier tous les membres du personnel national du bureau de pays en poste durant l'entière durée de l'évaluation qui ont su apporter une aide essentielle dans la compréhension des différentes phases de changements politiques, stratégiques et opérationnels intervenus entre 2007 et 2011. Finalement, l'équipe aimerait remercier le personnel du bureau régional de Dakar et du Siège du PAM à Rome qui a fourni des informations cruciales.

Parallèlement, l'équipe d'évaluation aimerait remercier les partenaires clés du PAM, les Services de l'État nigérien, les agences du système des Nations Unies, les ONG responsables de la mise en œuvre et les bénéficiaires rencontrés. Toutes ces personnes consultées ont su accorder du temps, de la patience afin de partager leurs points de vue et leur perspicacité avec l'équipe d'évaluation. Nous tenons à souligner combien ces rencontres ont été précieuses dans l'élaboration de notre réflexion grâce à leur contribution capitale au matériel et aux données écrites.

## **Avertissement**

Les opinions exprimées sont celles de l'équipe d'évaluation et ne reflètent pas nécessairement les vues du Programme alimentaire mondial. Les opinions exprimées dans le présent rapport relèvent entièrement de la responsabilité des auteurs. La publication du présent document n'implique pas l'approbation par le PAM des opinions qui y sont exprimées.

Les appellations employées dans les cartes et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du PAM aucune prise de position quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires ou zones maritimes, ni quant au tracé des frontières ou limites.

## **Gestion de l'évaluation**

Responsable de l'évaluation	Mme Diane Prioux de Baudimont
Directeur du Bureau de l'évaluation	Mme Helen Wedgwood

## **Table des matières**

<b>Fiche d'information: Évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Niger</b>	<b>i</b>
<b>Résumé Exécutif</b>	<b>ii</b>
<b>Carte du Niger</b>	<b>xiii</b>
<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
1.1. Caractéristiques de l'évaluation .....	1
1.2. Contexte du Niger .....	2
<b>2. Constatations issues de l'évaluation</b>	<b>11</b>
2.1. Alignement et positionnement stratégique .....	11
2.2. Opérer des choix stratégiques .....	17
2.3 Performance et résultats du portefeuille .....	23
<b>3. Conclusions et recommandations</b>	<b>47</b>
3.1. Évaluation d'ensemble .....	47
3.2 Recommandations .....	55
<b>Annexes</b>	<b>57</b>
Annexe 1: Termes de Référence	57
Annexe 2: Méthodologie/Matrice d'évaluation	69
Annexe 3: Bibliographie	73
Annexe 4: Calendrier des déplacements de l'équipe	76
Annexe 5: Liste d'entretiens	80
Annexe 6: Opérations et activités	87
Annexe 7: Données sur la nutrition et le blanket feeding (BF) (supplémentation généralisée)	89
Annexe 8: Commentaires particuliers concernant la supplémentation généralisée(blanket feeding/BF)	92
Annexe 9: Notes sur l'impact des cantines scolaires	97
Annexe 10: Partenaires du PAM au Niger	101
Annexe 11: Chronologie des événements	103
Liste des sigles utilisés	104

## Liste des figures

Figure 1: Chronologie des événements .....	iii
Figure 2: Répartition de l'assistance alimentaire, par secteur (2007 – 2011) .....	vi
Figure 3: Coût d'une tonne d'assistance alimentaire en nature et en espèces (2011)..	ix
Figure 4: Production de céréales et bilan céréalier 2000—2011 .....	3
Figure 5: Production pastorale et bilan pastoral, 2000—2001 .....	3
Figure 6: Opération d'urgence 200170 et IPSR: Distributions réelles et planifiées (tonnes de vivres) .....	26
Figure 7: Programmes de pays: distributions réelles et planifiées (tonnes de vivres)	26
Figure 8: Distributions en espèces (Dollars E.-U.).....	27
Figure 9: Bénéficiaires réels/planifiés, dgc + rp.....	28
Figure 10: Bénéficiaires réels et planifiés, supplémentation généralisée .....	30
Figure 11: Enfants atteints de malnutrition modérée.....	33
Figure 12: Femmes enceintes et mères allaitantes .....	33
Figure 13: Bénéficiaires, CRENI .....	35
Figure 14: Patients atteints de tuberculose, planifiés/réels .....	36
Figure 15: Patients atteints du VIH, planifiés/réels .....	37
Figure 16: Bénéficiaires des activités VCT/ECT .....	38
Figure 17: Bénéficiaires des banques céréalères.....	40
Figure 18: Évolution des effectifs d'élèves bénéficiaires .....	42
Figure 19: Distribution des vivres, cantines scolaires .....	43
Figure 20: Comparaison du taux de réussite au CFEPD, écoles assistées par le PAM contre score national .....	45

## Liste des tableaux

Tableau 1: Insécurité alimentaire, 2005 – 2011.....	4
Tableau 2: Principales activités du portefeuille du PAM au Niger par Objectif stratégique .....	9
Tableau 3: Coût de l'acheminement de l'aide alimentaire en 2011 .....	21
Tableau 4: Bilan de l'activité dans les opérations majeures, 2007-2011.....	24
Tableau 5: Rations de supplémentation généralisée .....	31
Tableau 6: Rations des CRENAM (g par jour).....	34
Tableau 7: Résultats des CRENAM.....	34
Tableau 8: Rations des CRENI (g par jour).....	36

# Fiche d'information: Évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Niger

## Timeline and funding level of Niger portfolio operations

Operation	Title	Time Frame	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
PRRO 200051	Saving lives, Reducing Malnutrition and Protecting Livelihoods of Vulnerable Populations	Jul 11 - Dec 12						Req: \$100,625,385 Contrib: \$46,924,581	
Cash and Voucher Pilot Project 200262	Bilateral project under the Spanish Trust Fund, Cash Assistance to the most vulnerable households in Mirriah	Apr 11 - Sep 11	<b>LEGEND Funding Level</b> > 75 % Between 50 and 75% Less than 50%						Req: \$2,228,318
EMOP 200170	Saving Lives and Improving the Nutritional Status of Food-Insecure Populations Affected by Drought and High Malnutrition rates	Aug 10 - Jun 2011					Req: \$279,401,688 Contrib: \$205,871,035		
EMOP 200071	Emergency Food Assistance to Flood-Affected Populations in Agadez region	Oct 09 - Jan 10			Req: \$3,072,729 Contrib: \$2,700,159				
DEV 106140	Country Programme	Jan 09 - Dec 13			Req: \$47,217,238 Contrib: \$26,769,458				2013
PRRO 106110	Improving the nutritional status and reinforcing livelihoods of vulnerable populations in Niger	Oct 07 - Lug 10	Req: \$181,837,378 Contrib: \$115,400,354						
PRRO 10509	Strengthening the Means of Subsistence of Vulnerable Populations and Targeted Assistance for Malnourished Children	Apr 06 - Sep 07	2006	Req: \$49,193,648 Contrib: \$40,166,388					
DEV 102850	Country Programme	Jan 04 - Dec 08	2004	Req: \$49,153,638 Contrib: \$39,653,524					
Food Distributed (MT)			34,546	33,910	23,374	148,752	n.a.		
Direct Expenses (US\$ millions)			22.6	31.4	25	141.8	n.a.		
% Direct Expenses: Niger vs. WFP World			1%	1%	1%	4%	n.a.		
Beneficiaries (actual)			M	F	M	F	M	F	
			715,388	724,952	671,583	720,765	599,000	613,438	
Total of Beneficiaries (actual, thousands)			1,440,340	1,392,348	1,212,438	6,168,641	n.a.		

Source: last SPR available, Resource Situation (12 September 2011), APR 2006 - 2010

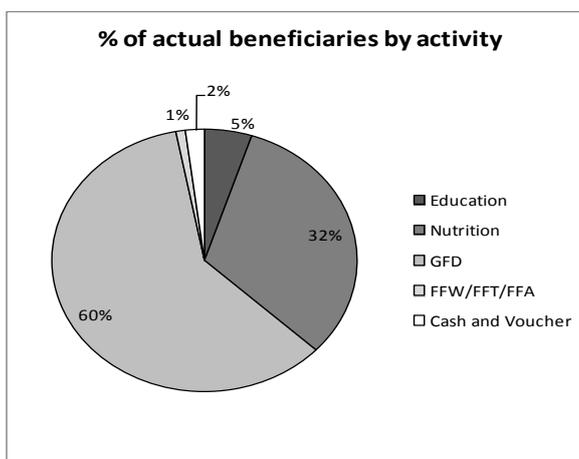
Requirements (Req.) and Contributions (Contrib.) are US\$ millions

### Distribution of portfolio activities by beneficiaries

	HIV*	Education	Nutrition	GFD	FFW/FFT/FFA	Cash and Voucher
PRRO 200051			X		X	X
Cash and Voucher 200262						X
EMOP 200170			X	X		X
EMOP 200071			X	X		
DEV 106140	X	X			X	
PRRO 106110			X	X	X	
PRRO 10509			X	X	X	
DEV 102850	X	X	X		X	
<b>Planned % of beneficiaries</b>	0%	3%	38%	53%	4%	2%
<b>Actual % of beneficiaries</b>	0%	5%	32%	60%	1%	2%

Source: Dakota

\* L'activité du VIH est de 0% en raison d'un faible chiffre absolu n'est pas capturé par l'%



**Cinq principaux donateurs : Etats-Unis d'Amérique, CERF, Canada, Commission Européenne, secteur privé.**  
**Partenaires : Gouvernement du Niger, 9 organisations internationales et 50 ONG.**

## Résumé Exécutif

### Introduction

#### *Caractéristiques de l'évaluation*

1. La présente évaluation couvre une période quinquennale (2007–2011) pendant laquelle une crise alimentaire majeure a éclaté (en 2010) entre deux autres crises alimentaires importantes survenues juste avant et après la période d'évaluation (en 2005 et en 2012). Elle fournit un examen stratégique de l'ensemble du portefeuille d'activités du PAM au Niger. Elle porte sur la stratégie suivie et la manière dont le bureau de pays s'est adapté compte tenu des changements survenus au niveau de la sécurité alimentaire et du contexte politique. L'évaluation est axée sur trois grands aspects: 1) l'alignement stratégique du portefeuille d'activités du PAM; 2) les choix stratégiques opérés par le PAM; et 3) la performance du portefeuille et les résultats obtenus.

#### *Contexte*

2. La sécurité alimentaire est un enjeu de première importance au Niger, qui reste l'un des pays les plus pauvres de la planète. Avec l'un des plus forts taux de croissance démographique au monde, associé à des taux de pauvreté élevés et à un secteur agricole fragile soumis à des chocs climatiques répétés, le Niger reste tributaire de l'aide internationale pour relever le défi consistant à nourrir sa population. L'assistance fournie par le PAM représente 46 pour cent du total de l'aide humanitaire reçue par le Niger pendant la période d'évaluation<sup>1</sup>. Le pays a été frappé par six catastrophes naturelles pendant la période à l'examen: des inondations en 2007, 2008, 2009 et 2010, et surtout la grande sécheresse de 2009, qui a entraîné la crise alimentaire de 2010. Au cours des douze dernières années, une année sur trois, la production de céréales a été inférieure au niveau nécessaire pour subvenir aux besoins alimentaires de la population, et trois crises alimentaires majeures ont éclaté entre 2005 et 2012. L'insécurité alimentaire au Niger connaît une évolution saisonnière marquée: la disponibilité alimentaire commence à décliner après les récoltes en octobre, puis la période de soudure commence en mai ou juin et s'aggrave progressivement jusqu'à la récolte suivante. L'incidence de l'insécurité alimentaire est constamment élevée au Niger. Le nombre absolu de personnes en situation d'insécurité alimentaire était de 5,5 millions en novembre 2011 (soit 34 pour cent de la population totale), ce juste après les récoltes lors d'une bonne année de production; pendant la crise de 2010, au début de la période de soudure, ce chiffre était de 7,7 millions de personnes (50 pour cent de la population).

3. Le Niger a été en proie à une forte instabilité politique au cours de la période d'évaluation, ce qui a directement eu un impact important sur le portefeuille d'activités du PAM. Pendant la première partie de la période à l'examen et jusqu'en février 2010, le Niger était dirigé par le Président Mamadou Tandja, qui s'est heurté à une opposition croissante après avoir fait organiser un référendum en mai 2009 portant sur la modification de la Constitution en vue d'autoriser le président à remplir un troisième mandat. M. Tandja a été renversé à l'issue d'un coup d'État militaire en février 2010. Un gouvernement militaire de transition a alors pris le pouvoir jusqu'à l'organisation d'élections législatives en janvier 2011, puis d'élections présidentielles en mai 2011 qui ont porté au pouvoir l'actuel président, Mahamadou Issoufou. L'Administration Tandja avait maintenu une politique d'autonomie alimentaire, allant jusqu'à

---

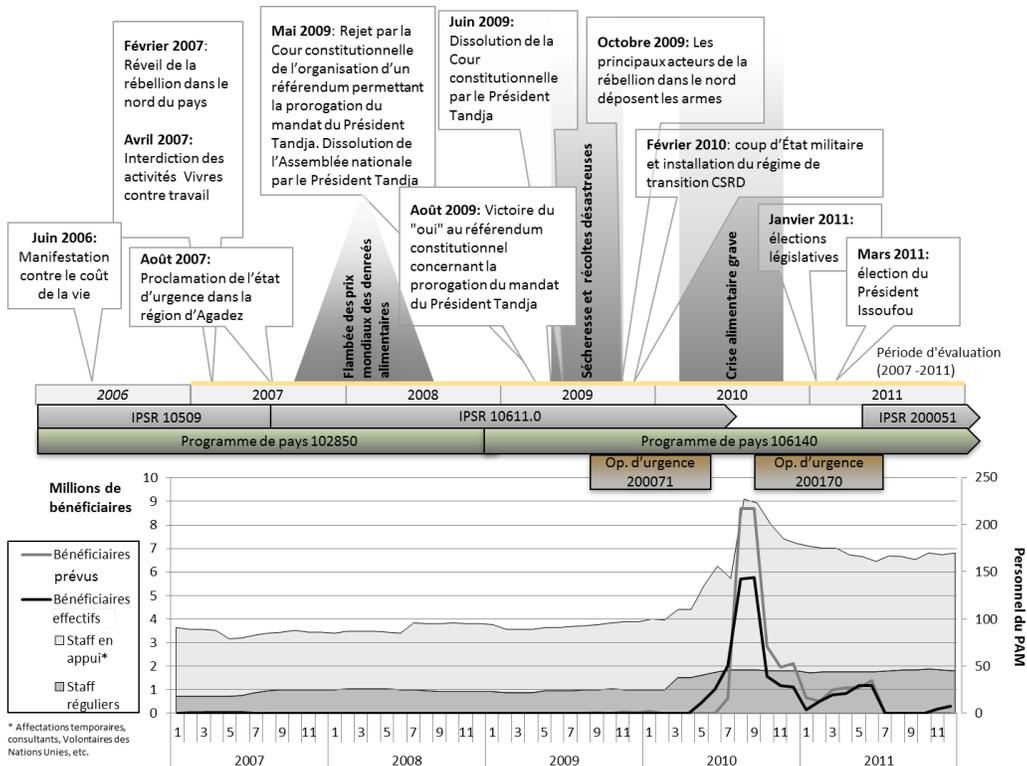
<sup>1</sup> Rapport entre le montant total des dépenses directes du PAM et celui des contributions et des engagements d'aide humanitaire, selon le système de suivi financier du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, pendant les cinq années couvertes par l'évaluation.

minimiser, voire nier, les problèmes de disponibilité alimentaire. Cette situation a changé rapidement après le coup d'État et avec l'avènement du Conseil Suprême pour la restauration de la démocratie (CSRD), qui a pleinement reconnu la gravité de la crise alimentaire de 2010. L'Administration Issoufou, qui attache elle aussi beaucoup d'importance à la sécurité alimentaire, poursuit cette politique.

### Portefeuille d'activités du PAM au Niger

4. Pendant la période d'évaluation, le PAM a mis en œuvre trois interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) (10509, 10611 et 20005), deux opérations d'urgence (200071 et 200170), et deux programmes de pays (102850 et 106140). Le choix des activités a été largement déterminé par les catastrophes survenues, surtout la crise alimentaire de 2010. La partie initiale de la période d'évaluation, correspondant à l'IPSR 10509, puis à compter de septembre 2007 à l'IPSR 10611, a été marquée par les suites de la crise alimentaire de 2005: les activités assurées englobaient des «distributions gratuites ciblées» (DGC)\* et touchaient également la nutrition et le développement rural, y compris sous la forme d'un soutien aux banques céréalières et de programmes Vivres contre travail (VCT) destinés à renforcer la résilience des ménages. Les deux programmes de pays ont aussi contribué à appuyer le développement rural, les repas scolaires et l'alimentation des patients en cours de traitement contre le VIH et la tuberculose. À partir de la crise de 2010, dans le cadre de l'opération d'urgence 200170, le PAM a mis en place une assistance monétaire par le biais d'activités Espèces contre travail (ECT) et de transferts monétaires pour remplacer les distributions de vivres. La figure 1 illustre les principaux événements survenus entre 2006 et 2011, ainsi que les opérations du PAM.

**Figure 1: Chronologie des événements**



\* Dénomination utilisée au Niger.

## Constatations issues de l'évaluation

### *Alignement et positionnement stratégique*

5. Deux périodes peuvent être distinguées pour ce qui est de l'alignement du portefeuille de pays du PAM avec les politiques et stratégies du Gouvernement nigérien. Pendant la première, sous l'Administration Tandja, s'il existait un alignement formel dans la mesure où le PAM prenait part et se conformait aux décisions prises à l'issue du processus de planification dirigé par le gouvernement, qui régit l'aide alimentaire au Niger, dans la réalité, il existait d'importantes divergences au niveau de l'orientation stratégique. Le ferme engagement de l'Administration Tandja en faveur de l'autonomie alimentaire durant cette période l'a conduite à faire obstacle aux distributions de vivres et à refuser d'admettre qu'il existait même un faible niveau d'insécurité alimentaire pendant les périodes de soudure, en contradiction avec la stratégie d'intervention du PAM. La situation s'est radicalement améliorée après le coup d'État de 2010 et la mise en place progressive d'un gouvernement démocratiquement élu en 2011. Durant cette dernière période, les tensions sous-jacentes ont disparu et un alignement stratégique étroit et constant a été constaté entre les activités du PAM et l'action du Gouvernement.

6. Le bureau de pays a accordé la priorité à la collaboration avec les structures gouvernementales, au niveau tant national que régional. Une relation de travail très efficace a été établie avec les principaux acteurs du Gouvernement au sein du Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA), principal organisme public de planification et de coordination de l'aide alimentaire. Sur le plan régional, le bureau de pays collabore étroitement avec les comités régionaux et sous-régionaux du Gouvernement chargés de la planification et de la surveillance de l'assistance alimentaire au niveau local. Afin qu'ils puissent remplir efficacement leur rôle de supervision sur le terrain, le bureau de pays apporte depuis 2012 un soutien financier à ces comités, conditionné à la présentation de rapports sur les visites effectuées. Cette nouvelle procédure représente un changement important par rapport aux pratiques antérieures, qui consistaient à attribuer aux organisations non gouvernementales (ONG) partenaires un budget pour les déplacements des agents de l'État. Cette procédure favorisera désormais la prise en main des opérations par les acteurs publics locaux.

7. Les activités relevant du portefeuille de pays du PAM étaient conformes aux stratégies et objectifs de ses principaux partenaires du système des Nations Unies. En particulier, l'action menée a été très bien harmonisée avec celle du Fonds des Nations Unies pour l'enfance dans le domaine de la nutrition. Les deux organismes collaborent dans le cadre du groupe de travail chargé de la supplémentation généralisée et du module d'action groupée responsable de la nutrition. Même si, encore récemment, l'action du PAM n'était guère harmonisée avec celle de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la situation a changé et les deux organismes s'efforcent d'étendre la coordination pour veiller à ce que les communautés bénéficiant de distributions de vivres et d'activités de création d'avoins du PAM reçoivent aussi des semences de la part de la FAO. La concordance a aussi été étroite avec le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), jusqu'à ce que le PAM doive interrompre en juin 2011 son assistance aux patients séropositifs en raison du manque de fonds. Un alignement stratégique et opérationnel a été constaté avec les activités d'un nombre restreint d'ONG ou des projets de développement menés par les pouvoirs publics dans les secteurs de la santé et du développement rural, lorsque ceux-ci disposaient de financements suffisants pour assurer une présence continue dans des zones où œuvrait le PAM (distribution de rations d'accompagnement aux mères d'enfants admis dans des centres de récupération nutritionnelle intensive (CRENI) spécialisés dans la prise

en charge de la malnutrition grave, banques céréalières ou activités VCT/ECT)<sup>2</sup>. Le portefeuille de pays était en outre conforme au Plan stratégique du PAM pour 2008-2013.

### *Choix stratégiques opérés*

8. Le bureau de pays a entrepris de mettre au point des outils analytiques appropriés et, surtout, de les utiliser en vue d'accroître l'efficacité de l'assistance alimentaire. D'une part, l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité fournit un soutien constant au Système d'alerte précoce (SAP) du Gouvernement. Son personnel entretient une étroite relation de travail avec ses homologues du SAP, qu'il a aidés à mener de nombreuses analyses critiques. D'autre part, le bureau de pays a récemment élaboré un cadre d'analyse novateur, qu'il utilise pour le ciblage géographique de l'assistance en espèces. Le PAM se trouve ainsi dans une position de chef de file au Niger pour ce qui est de l'analyse de la sécurité alimentaire.

9. Les stratégies d'intervention établies par le bureau de pays ont été fortement influencées par les relations existant entre le PAM et le gouvernement du Niger. Sous l'Administration Tandja, le bureau de pays a vu ses choix programmatiques limités, car il s'est heurté à une certaine résistance lorsqu'il s'est agi de planifier des DGC et une supplémentation généralisée, et il a dû renoncer à mener des activités VCT, celles-ci ayant été interdites par le gouvernement en avril 2007. Il a alors entrepris de favoriser les activités ne suscitant pas d'opposition de la part du gouvernement, notamment l'alimentation scolaire, les banques céréalières et le soutien aux patients atteints de la tuberculose et du VIH. Avec l'arrivée des nouveaux gouvernements en 2010 et 2011, le bureau de pays a été libre de programmer d'importantes activités dans les principaux domaines: DGC, supplémentation généralisée et programmes VCT/ECT. La part de ces activités dans le portefeuille a donc substantiellement augmenté. Après la parenthèse de la période de l'Administration Tandja, l'assistance alimentaire aux populations vulnérables est revenue au centre des préoccupations du PAM comme du Gouvernement nigérien. Le bureau de pays a fait un choix stratégique important en augmentant à partir de 2010 la part de l'assistance fournie en espèces, ce qui a entraîné un gros gain d'efficacité, compte tenu du moindre coût de cette forme d'assistance par rapport aux distributions de vivres (l'économie est de l'ordre de 39 pour cent).

### *Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus*

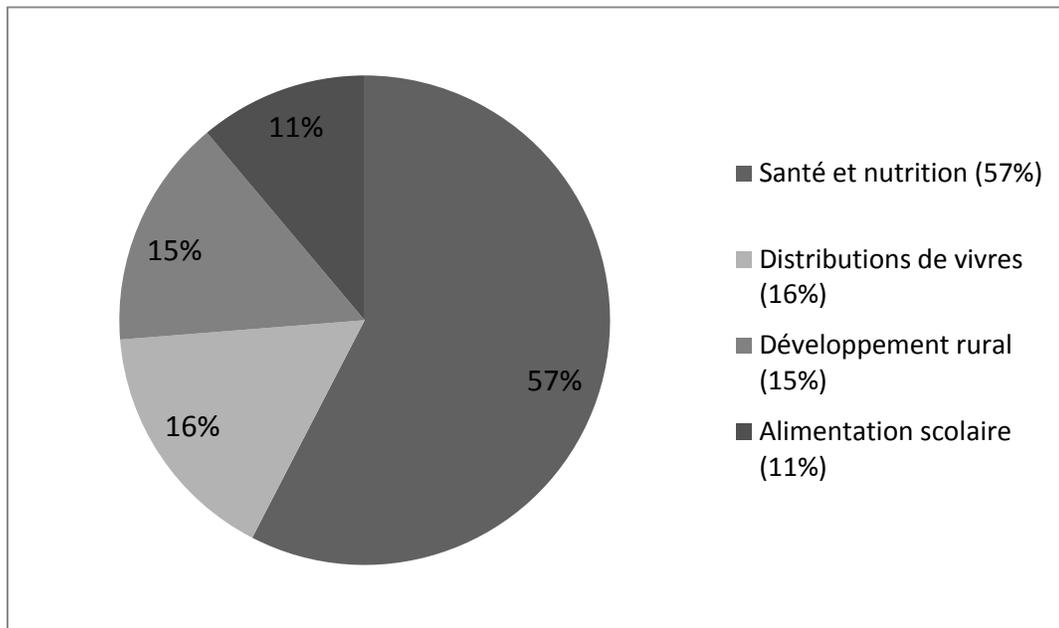
#### Présentation générale de l'aide fournie aux bénéficiaires

10. Les activités touchant à la santé et la nutrition ont constitué la plus grosse proportion du portefeuille s'agissant du volume de l'assistance alimentaire, comme le montre clairement la figure 2. Si l'on classe la supplémentation généralisée et la distribution de rations de protection dans la catégorie «Santé et nutrition», l'assistance alimentaire dans ce secteur représente alors 57 pour cent du total pendant la période à l'examen. Après la santé et la nutrition viennent les distributions de vivres (16 pour cent), puis le développement rural (15 pour cent) et l'alimentation scolaire (11 pour cent). L'ampleur des opérations menées pour faire face à la crise de 2010 dans le cadre de l'IPSR 10611 et de l'opération d'urgence 200170 relègue au second plan toutes les autres activités du portefeuille pendant la période d'évaluation, bien que l'opération d'urgence 200170 n'ait été financée qu'à hauteur de 62 pour cent du montant prévu au budget, ce qui a entraîné des déficits s'agissant aussi bien de l'assistance alimentaire que des transferts monétaires (financés à hauteur de 52 pour cent et de 72 pour cent, respectivement, des niveaux prévus).

---

<sup>2</sup> Médecins sans frontières (MSF) Suisse pour les CRENI, Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE) et Programme d'appui aux actions communautaires (PAC) pour les banques céréalières, et Projet de gestion intégrée de l'environnement (PGIE) et Projet de développement régional de Dakoro (PDRD) pour les activités VCT.

**Figure 2: Répartition de l'assistance alimentaire, par secteur (2007 – 2011)**



Source: bureau pays

#### Évaluation de l'aide fournie, par activité

11. **Distributions gratuites ciblées et rations de protection.** Malgré l'écart important entre les distributions prévues et celles effectivement réalisées durant la crise de 2010, l'assistance apportée a été cruciale pour sauver des vies et aider le Niger à éviter une catastrophe humanitaire de proportions gigantesques. La capacité du PAM à mettre sur pied une intervention qui a permis, lorsqu'elle a battu son plein, de venir en aide à 38 pour cent de la population du Niger est d'autant plus impressionnante que la planification avait beaucoup pâti du manque de collaboration de l'Administration Tandja. L'équipe d'évaluation a cependant jugé discutable la décision de privilégier la distribution des rations de protection destinées aux familles dans le cadre de la supplémentation généralisée, tout en mettant fin aux DGC destinées aux ménages en situation d'insécurité alimentaire. Cette décision a privé d'une assistance quelque 70 pour cent des ménages n'ayant pas d'enfant en âge de bénéficier de la supplémentation généralisée mais se trouvant pourtant en situation d'insécurité alimentaire modérée ou grave. Les conséquences pratiques de cette décision ont cependant été atténuées par le niveau élevé de partage des rations entre les ménages.

12. **Supplémentation généralisée.** La supplémentation généralisée destinée aux enfants de 6 à 23 mois pendant la période de soudure avait deux objectifs principaux: 1) sauver des vies en prévenant la mortalité infantile; et 2) améliorer les résultats nutritionnels. Si l'équipe d'évaluation estime que cette supplémentation généralisée a bel et bien contribué à sauver des vies, elle juge moins manifeste son impact sur la malnutrition. Les données collectées en 2012 montrent une nette amélioration des taux de malnutrition, mais cet impact positif ne s'est pas maintenu pendant toute la période de soudure, et des problèmes persistent au niveau du ciblage. La supplémentation généralisée remplit donc clairement son objectif consistant à sauver des vies et contribue aussi sans doute à l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants, mais des points d'interrogation

demeurent au sujet de son ciblage et de l'ampleur de son impact, en raison des causes multiples de la malnutrition infantile.

13. **Alimentation complémentaire pour les enfants atteints de malnutrition, les femmes enceintes et les mères allaitantes dans les centres de récupération nutritionnelle ambulatoire en charge de la malnutrition modérée (CRENAM).** Le programme d'alimentation complémentaire destiné aux enfants souffrant de malnutrition modérée réalise son principal objectif, qui est d'atteindre un taux de guérison d'au moins 75 pour cent.

14. **Distribution de rations aux mères accompagnant leurs enfants atteints de malnutrition grave dans des CRENI.** L'assistance fournie aux CRENI vise à diminuer le taux d'abandon. Cet objectif a été largement atteint, car les taux d'abandon enregistrés à la fin de la période d'évaluation étaient inférieurs à 3 pour cent, ce qui est un très bon résultat. Lorsqu'elle s'est rendue sur le terrain, l'équipe d'évaluation a pu constater que la distribution de rations aux mères accompagnant leurs enfants avait entraîné une amélioration de la diversité et de la quantité de nourriture disponible dans les CRENI.

15. **Soutien aux patients atteints de la tuberculose et du VIH.** L'assistance alimentaire assurée au profit des patients atteints de la tuberculose et du VIH a fait partie du portefeuille d'activités jusqu'en juin 2011, date à laquelle il y a été mis fin en raison du manque de financement. Aucune donnée n'a été collectée qui aurait pu permettre de savoir si cette aide avait contribué à la réalisation de l'objectif consistant à aider les patients séropositifs à prendre au moins cinq kilos pendant les six premiers mois de traitement. Le soutien aux patients atteints de la tuberculose semble avoir contribué à l'obtention de résultats positifs s'agissant de la réussite du traitement, mais les données sur les résultats sont fournies uniquement par les partenaires d'exécution, ce qui suscite quelques doutes concernant leur fiabilité.

16. **Activités Vivres contre travail et Espèces contre travail.** L'équipe a constaté que les activités VCT/ECT contribuaient pour beaucoup à la réduction de la vulnérabilité des ménages sur le plan de l'insécurité alimentaire. De façon générale, les avoirs créés dans le cadre des activités VCT/ECT appuyaient la récupération des terres agricoles, la protection des mares et la matérialisation des couloirs de passage pour les troupeaux des nomades, afin d'augmenter la productivité. Le choix des types d'ouvrages a été fait avec les communautés, sous la supervision des ONG partenaires. Cependant, le bureau de pays n'a pas défini de résultats spécifiques ni collecté de données permettant d'apprécier l'impact de ces avoirs. L'équipe d'évaluation estime que de graves lacunes dans la mise en œuvre des projets VCT/ECT ont limité leur contribution à l'amélioration de la productivité agricole. Ces lacunes tiennent surtout au fait que le cycle de planification annuel du DNP-GCA, qui détermine les choix d'ordre géographique pour les interventions VCT/ECT, n'est pas lié au calendrier agricole, et à l'absence d'un cadre d'assistance à plus long terme, et non à une défaillance des modèles techniques adoptés par le bureau de pays.

17. **Banques céréalières.** Le bureau de pays a contribué à l'élaboration d'une stratégie nationale pour les banques céréalières en accordant un soutien financier au Gouvernement nigérian en 2009-2010. Cette stratégie a été adoptée en 2011. Malgré ce succès et comme pour les activités VCT/ECT, le bureau de pays n'a pas défini d'objectifs d'impact pour les banques céréalières ni d'indicateurs qui lui auraient permis de suivre la performance de ces banques après leur création. L'équipe d'évaluation a relevé des indications de mauvaises pratiques de gestion dans les banques céréalières où elle s'est rendue, ce qui dénoterait de lacunes dans la formation ou le suivi assurés par les partenaires d'exécution.

18. **Alimentation scolaire**<sup>3</sup>. Le nombre de bénéficiaires du programme d'alimentation scolaire a régulièrement augmenté pendant la période à l'examen, sans hausse correspondante des volumes d'assistance alimentaire, ce qui semble avoir entraîné une réduction de la ration individuelle. Malgré cela, la progression générale des taux d'inscription, d'assiduité, de rétention et de réussite à l'examen final du primaire suggère que les activités d'alimentation scolaire atteignent les objectifs visés.

## **Conclusions et recommandations**

### *Appréciation globale*

19. Pour ce qui est de la cohérence générale du portefeuille de pays, il est important de tenir compte du fait qu'il y a eu trois phases distinctes, chacune assortie de ses propres contraintes et opportunités. De 2007 à 2010, le bureau de pays a opéré dans un environnement marqué par de fortes contraintes, sans bénéficier de l'appui du Gouvernement pour ce qui était des aspects essentiels de sa stratégie. Puis, la nécessité impérieuse de répondre rapidement et efficacement à la crise alimentaire de 2010 a relégué au second plan toutes les autres activités et effectivement exclu toute planification à plus long terme. La dernière année de la période couverte par l'évaluation - 2011 - a aussi été la première à être réellement dépourvue de contraintes, non marquée par une crise alimentaire majeure et caractérisée par une relation constructive avec le Gouvernement.

20. Après analyse des divers facteurs externes et internes expliquant les résultats du portefeuille, l'équipe d'évaluation estime que la direction et le personnel du bureau de pays ont abordé avec succès chacune de ces trois phases, adoptant des stratégies d'intervention appropriées dans chaque cas. Au cours de la première phase, le bureau de pays est parvenu à continuer de fournir un faible niveau d'assistance alimentaire sans susciter d'opposition de la part du Gouvernement, ce qui aurait pu dans le cas contraire mettre en péril sa présence au Niger. Il s'agissait là du scénario fondé sur les hypothèses les plus favorables du point de vue de ce qui était réalisable avec un gouvernement qui aurait sans doute préféré voir le PAM cesser ses opérations. Pendant la crise de 2010, le bureau de pays a simplement fourni la plus grande part de l'assistance qui était essentielle pour éviter une énorme catastrophe humanitaire. Enfin, en 2011, le bureau de pays a commencé à analyser l'ensemble des activités du portefeuille et il a opéré un certain nombre de changements importants qui devraient améliorer l'efficacité, notamment: 1) cesser de distribuer des rations de protection dans le cadre de la supplémentation généralisée, utilisée massivement en 2010, et à la place, assurer conjointement des DGC et une supplémentation généralisée, ce qui a permis de mettre fin aux erreurs d'exclusion qui, au plus fort de la crise de 2010, avaient privé de l'aide du PAM les ménages en situation d'insécurité alimentaire n'ayant pas d'enfant en âge de bénéficier de la supplémentation généralisée; 2) modifier les instructions relatives au recensement des bénéficiaires de la supplémentation généralisée, pour veiller à ce que tous les enfants y ayant droit soient bien pris en compte; et 3) utiliser un modèle standard (analyse de l'économie des ménages) pour assurer le ciblage de la plus grande part de l'assistance alimentaire au niveau des ménages. Ainsi, lors de chacune des trois phases critiques, les équipes du bureau de pays ont su surmonter les difficultés, d'où une appréciation globalement positive concernant le portefeuille de pays dans son ensemble.

---

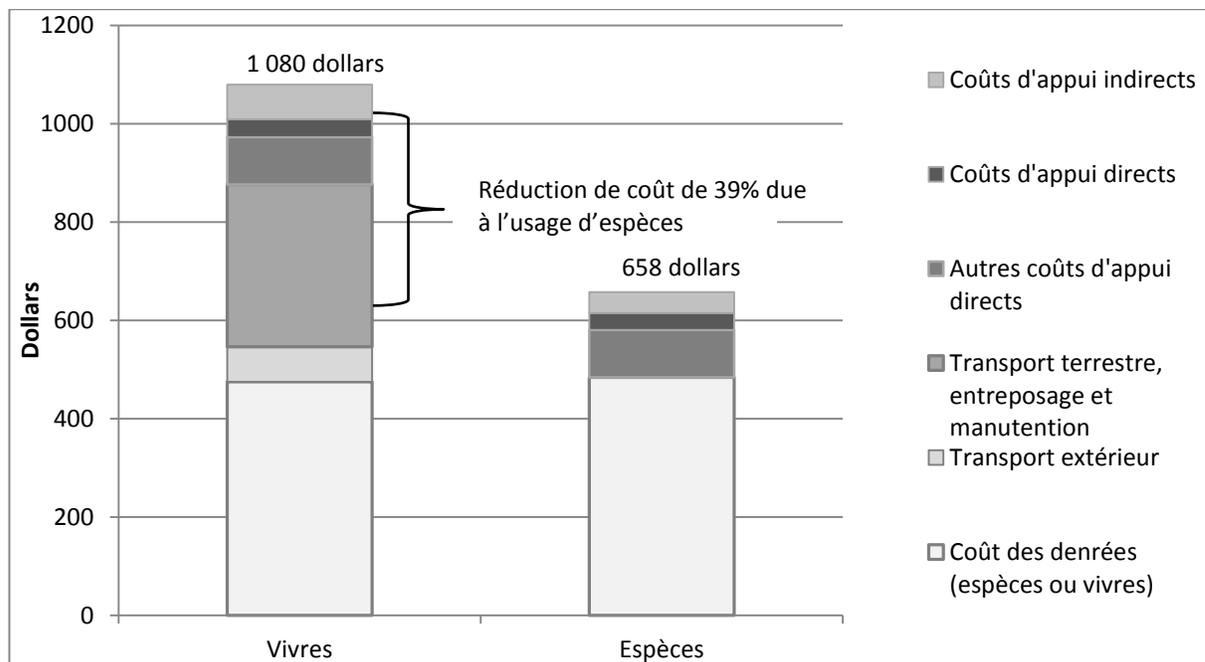
<sup>3</sup> Pendant la période à l'examen, les écoles aidées par le PAM ont représenté entre 6 et 8 pour cent du nombre total d'écoles situées dans les zones rurales.

## Conclusions

21. **Pertinence.** Les activités relevant du portefeuille d'activités au Niger (2007-2011) étaient adaptées aux besoins de la population: les distributions de vivres et la supplémentation généralisée durant la crise de 2010 ont contribué à sauver des vies; en assurant une alimentation complémentaire aux enfants souffrant de malnutrition, le PAM a contribué à inscrire la question de la malnutrition modérée à l'ordre du jour national; s'agissant de l'aide aux patients atteints de la tuberculose et séropositifs, la recherche montre que l'assistance alimentaire, outre qu'elle encourage les patients à se faire traiter, accroît également le taux de réussite des thérapies antirétrovirales et du traitement contre la tuberculose; les activités de développement rural contribuent à la réduction de la vulnérabilité des communautés face aux futures crises et au renforcement de leur résilience; quant à l'alimentation scolaire, elle contribue à améliorer à la fois l'état nutritionnel et le niveau d'études des filles et des garçons.

22. **Efficiace.** L'efficiace a été améliorée pendant la période à l'examen grâce à l'accroissement du recours aux transferts monétaires à partir de la crise de 2010, en grande partie par le biais de transferts non assortis de conditions liés aux DGC ou de paiements assortis de conditions dans le cadre des activités ECT. Les économies réalisées s'agissant du coût unitaire à la livraison par rapport aux distributions de vivres ont été estimées à 39 pour cent (voir la figure 3). Dans l'ensemble, le coût de l'assistance alimentaire à la tonne hors période de crise se situait annuellement entre 7 et 21 pour cent au-dessus des moyennes généralement enregistrées par le PAM. Ces chiffres ne sont pas anormaux pour un pays enclavé dont la population est très dispersée.

**Figure 3: Coût d'une tonne d'assistance alimentaire en nature et en espèces (2011)**



Source: données fournies par l'Unité du bureau de pays chargée des transferts monétaires et des bons.

23. **Efficacité et impact.** Les activités du portefeuille de pays peuvent être réparties en trois groupes en fonction de leur efficacité et de leur impact. Au sommet de cette classification se trouvent les activités qui remplissent clairement leurs objectifs et ont eu un impact positif: DGC, alimentation complémentaire assurée dans les CRENAM, distribution de rations de protection

dans les CRENI, aide aux patients atteints de la tuberculose, et alimentation scolaire. Chacune de ces activités est ciblée de manière cohérente et remplit ses objectifs. En revanche, les activités VCT/ECT ne contribuent pas à améliorer la productivité agricole comme elles le devraient. Entre les deux, il existe un troisième groupe, où la supplémentation généralisée occupe une place prépondérante, pour lequel il est plus difficile d'évaluer l'efficacité et l'impact: bien qu'il contribue sans conteste à la réalisation de l'objectif consistant à atténuer les répercussions des crises en sauvant des vies, et qu'il semble profiter sur le plan nutritionnel aux enfants ciblés, son impact global sur la malnutrition au Niger demeure flou. Cela tient à des problèmes de ciblage et à la complexité des causes de la malnutrition infantile. Pour ce qui est des banques céréalères et du soutien aux patients séropositifs, l'équipe d'évaluation a eu beaucoup de mal à formuler des avis du fait de l'absence de données et d'objectifs définis.

### *Recommandations*

Recommandations adressées au Bureau de Pays

**24. Recommandation 1: Établir un programme pilote d'alimentation complémentaire préventive par l'intermédiaire de certains CRENAM.** Le bureau de pays doit choisir une région dans laquelle sera mise en œuvre à titre pilote un programme d'alimentation complémentaire préventive pour tous les enfants âgés de 6 à 23 mois dont le rapport poids/taille est inférieur à la moyenne ou dont le périmètre brachial n'atteint pas un certain seuil. Ce programme pilote devrait être administré par les partenaires responsables des CRENAM dans des lieux adjacents aux sites CRENAM. Cela conduira à des économies de coûts et de temps en éliminant la nécessité de procéder à un recensement et à un enregistrement et en limitant les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Cela peut aussi fournir un point de départ pour la mise en œuvre de démarches multisectorielles visant les causes de la malnutrition infantile autres que l'accès à la nourriture.

**25. Recommandation 2: Rechercher d'autres solutions aux problèmes nutritionnels des patients atteints de la tuberculose et du VIH.** Après l'échec de la onzième série de négociations du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et l'interruption de l'aide apportée par le PAM en raison du manque de financement, les patients atteints de la tuberculose et du VIH ont conservé leurs médicaments mais n'ont plus reçu d'assistance alimentaire. Le bureau de pays doit lancer des discussions au sein du groupe de travail chargé de la nutrition ou dans le cadre de l'initiative REACH ou de l'initiative Renforcer la nutrition (SUN) pour trouver des partenaires susceptibles de fournir une assistance alimentaire sur le long terme.

**26. Recommandation 3: Établir un programme pluriannuel de soutien à l'activité agro-pastorale.** Le bureau de pays doit recenser un certain nombre de « zones à fort potentiel » où il pourrait lancer des activités VCT/ECT sur plusieurs années, en dissociant ses décisions programmatiques du processus de ciblage géographique dirigé par le DNPGCA. Il devra établir des relations à plus long terme tant avec ses propres partenaires d'exécution qu'avec d'autres bailleurs de fonds (FAO, Fonds international de développement agricole, etc.) pour mettre au point un programme intégré de soutien technique et financier. Le bureau de pays a commencé à répertorier en 2012 des projets conjoints de soutien à l'agriculture avec ces autres acteurs. Cette initiative doit être poursuivie et renforcée dans les années à venir.

27. **Recommandation 4: Rationaliser le soutien aux banques céréalières en formulant des objectifs précis.** Le bureau de pays doit préciser ses objectifs concernant les banques céréalières. Il peut choisir de considérer celles-ci principalement comme un outil relevant des secours d'urgence, à savoir comme des stocks de sécurité pré-positionnés, gérés par les communautés. Dans ce cas, le modèle de gestion spécifique à mettre en place est relativement simple, dans la mesure où les banques céréalières ne doivent se concentrer que sur les bonnes pratiques de gestion des stocks et la gouvernance collective. Une autre démarche consisterait à considérer les banques céréalières comme une « activité économique » contribuant à la résilience communautaire à plus long terme et ayant besoin d'atteindre la pérennité financière. Le modèle de gestion correspondant à cette perspective à plus long terme doit être beaucoup plus rigoureux. L'un et l'autre modèles sont valables, et il existe au Niger des partenaires techniques ayant les compétences requises; le second modèle exige toutefois d'investir beaucoup plus dans la formation et l'accompagnement à plus long terme, ce que le bureau de pays devra faire figurer dans les accords de partenariat sur le terrain qu'il pourra conclure.

28. **Recommandation 5: Renforcer la formation à la gestion de l'alimentation scolaire des membres des comités de gestion des établissements scolaires.** Cette mesure favorisera une meilleure appropriation des activités d'alimentation scolaire par les communautés concernées. Le bureau de pays devrait donc chercher à établir des partenariats avec des organismes en mesure d'assurer cette formation dans le cadre d'un programme d'alphabétisation fonctionnelle des adultes.

Recommandations adressées au bureau de pays et au Siège du PAM

29. **Recommandation 6: Étendre l'appui à l'alimentation scolaire dans les zones ciblées pour prendre en charge les enfants d'âge préscolaire et du secondaire (cycle de base 2).** Cette mesure, qui accroîtrait sensiblement le nombre d'enfants ciblés (pour l'instant, uniquement des écoliers du primaire), contribuera à améliorer l'adéquation entre la planification des quantités de vivres à distribuer et les distributions effectives dans les écoles recevant une assistance qui assurent une éducation préscolaire, et à faciliter la transition du cycle de base 1 au cycle de base 2, particulièrement pour les filles ayant réussi l'examen de fin d'enseignement primaire. Pour être effective, cette mesure requerrait une augmentation budgétaire et, par conséquent, un effort supplémentaire de la part du bureau de pays et du Siège du PAM pour qu'un financement adéquat soit dégagé.

30. **Recommandation 7: Réduire le nombre de catégories d'activités en regroupant les interventions dans le cadre des IPSR et en ayant recours à des opérations d'urgence dans les situations de crise.** Le bureau de pays se heurte à un réel défi en matière de planification, du fait de l'existence d'un système à deux vitesses: certaines interventions relèvent d'une filière « IPSR/opérations d'urgence » bien financée, mais aussi d'une filière « programmes de pays », moins bien dotée. À ces deux filières correspondent des cycles de planification distincts. Outre que cela peut entraîner des erreurs occasionnelles, il devient difficile pour le bureau de pays de rationaliser son portefeuille général pour faire face à la fluctuation des besoins. Le Niger se trouve continuellement en situation d'ajustement avant ou après une crise (trois crises alimentaires majeures s'étant produites entre 2005 et 2013). En conséquence, et même si cela s'écarte des dispositions du document intitulé « Examen des catégories d'activités »<sup>4</sup>, le bureau de pays et le Siège pourraient regrouper l'ensemble des interventions relevant du

---

<sup>4</sup> WFP/EB.A/2010/11/Rev.1.

portefeuille d'activités au Niger dans des IPSR et, si nécessaire, renforcer périodiquement le soutien apporté par celles-ci en lançant une opération d'urgence. Parmi toutes les activités du portefeuille de pays, celle qui cadre le moins avec les définitions programmatiques d'une IPSR est le soutien aux repas scolaires: pour celle-ci, un autre cadre de financement, tel un projet de développement spécifique, pourrait être utilisé.

**31. Recommandation 8: Passer à un horizon contractuel à plus long terme dans le cadre des accords de partenariat sur le terrain conclus avec les principaux partenaires d'exécution.** La nature à court terme des accords de partenariat sur le terrain limite l'efficacité de la mise en œuvre d'activités (VCT, banques céralières) qui bénéficieraient de la présence plus longue des partenaires d'exécution. L'absence de planification préalable et le manque de suivi de ces activités peuvent être attribués, au moins partiellement, au fait que les partenaires d'exécution ne peuvent pas adopter de perspective à plus long terme en raison du caractère à court terme de leur contrat avec le PAM.

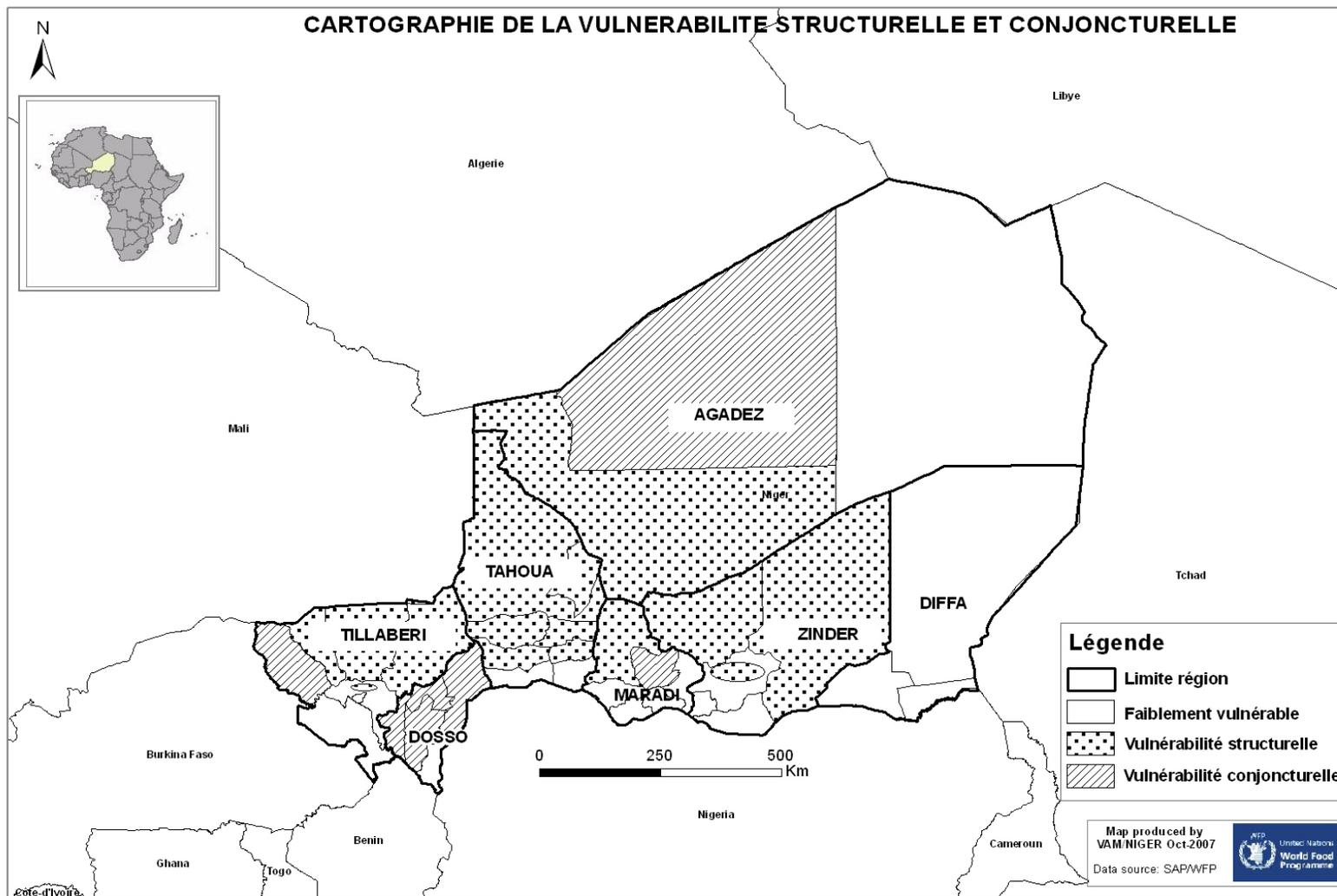
Recommandation adressée au Siège du PAM

**32. Recommandation 9: Revoir les systèmes informatiques du PAM pour mieux prendre en compte les transferts monétaires.** Les systèmes de gestion de l'information actuellement en place au bureau de pays ne permettent pas d'assurer un suivi satisfaisant des distributions d'espèces. Les ratios d'efficacité et les calculs des parts relatives du portefeuille se font généralement à partir des volumes de produits alimentaires et ne prennent pas en compte les transferts monétaires. Le portefeuille comporte une part croissante d'activités prenant la forme de transferts d'espèces, ce qui crée des difficultés pour le personnel du bureau de pays et les évaluateurs lorsqu'il s'agit de surveiller les niveaux d'activité. Il serait utile d'avoir un système informatique qui pourrait traiter les données sur les distributions d'espèces de la même manière que le Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits (COMPAS) le fait pour les distributions de vivres, et qui serait compatible avec COMPAS, de façon à faciliter une analyse unifiée des distributions d'espèces et de vivres, en utilisant une unité de mesure commune des volumes, comme la valeur d'une tonne de vivres évaluée à partir d'un prix de référence. Une réflexion plus globale sera nécessaire au Siège du PAM.

Recommandation adressée au bureau de pays, au Gouvernement nigérien et aux partenaires techniques concernés par les différentes enquêtes sur la vulnérabilité

**33. Recommandation 10: Étudier la faisabilité d'une modification des enquêtes SMART et des enquêtes conjointes sur la vulnérabilité des ménages pour affiner le niveau d'analyse géographique.** Pour surmonter les problèmes de ciblage géographique qui se posent principalement pour les activités de supplémentation généralisée, mais aussi pour d'autres interventions, il serait utile de disposer, dans le cadre des enquêtes SMART et des enquêtes conjointes sur la vulnérabilité, d'analyses fournissant des précisions sur les taux de malnutrition et d'insécurité alimentaire à une échelle géographique plus réduite. Pour les enquêtes SMART, il s'agirait de ramener le niveau d'analyse en-dessous du niveau régional, et pour les enquêtes conjointes sur la vulnérabilité, au niveau communal. Ces changements nécessiteraient d'importants apports supplémentaires sur le plan financier et sur le plan des ressources humaines des divers partenaires concernés; il faut donc étudier au préalable les différentes options méthodologiques pour en évaluer la faisabilité technique et financière.

# Carte du Niger



Source: Bureau de pays

## **1. Introduction**

1. Cette évaluation s'étend sur une période (2007 – 2011) pendant laquelle une crise alimentaire majeure a éclaté en 2010 entre deux autres crises alimentaires importantes survenues juste avant et juste après la période d'évaluation (en 2005 et en 2012). Elle est conçue pour fournir un examen stratégique de haut niveau du portefeuille d'activités du PAM au Niger pendant la période de référence. Elle fournit aussi des constats et conclusions au bureau de pays au moment où il élabore sa propre stratégie de pays et au nouveau cycle du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), qui se déroulera en 2014. Ce chapitre de l'évaluation offre un aperçu des principales caractéristiques de l'évaluation et du contexte du Niger qui a influé sur les choix et les orientations stratégiques du portefeuille d'activités du PAM dans le pays pendant la période de l'évaluation.

### **1.1. Caractéristiques de l'évaluation**

2. L'objet de l'évaluation est le portefeuille du PAM au Niger dans son ensemble et non les différentes opérations qui ont eu lieu pendant la période couverte. L'équipe d'évaluation a organisé son enquête par activité, en considérant séparément chaque grande catégorie d'activités dans le bureau de pays (BP). Les catégories d'activités spécifiques sont: distributions d'urgence, nutrition et santé, éducation/alimentation scolaire, et développement rural. Les activités examinées par l'équipe ont été choisies parmi sept opérations et un projet pilote d'assistance en espèces/bons d'achat. L'évaluation porte plus particulièrement sur l'évolution stratégique et la manière dont le BP a répondu aux changements dans la situation de la sécurité alimentaire et le contexte politique. Les investigations de l'équipe ont comporté une revue des documents de projet et de diverses études et évaluations internes au PAM et de ses partenaires, ainsi que des entretiens avec le personnel du PAM au BP et dans les sous-bureaux de Maradi, Zinder et Tillabéri. L'équipe a effectué des visites de terrain dans quatre régions du Niger lors desquelles elle a pu s'entretenir avec divers partenaires de mise en œuvre, des cadres territoriaux de l'État nigérien, et des bénéficiaires.

3. Les principales conclusions et recommandations de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Niger permettra à l'équipe du BP d'informer son processus de planification pour la nouvelle stratégie de pays prévue pour 2013. L'évaluation fournira une analyse de haut niveau de l'ensemble du portefeuille qui viendra compléter l'évaluation plus restreinte de l'opération d'urgence (EMOP) 200170, principal moyen de réponse du PAM à la crise alimentaire de 2010.

4. L'évaluation se concentre sur trois enjeux principaux, élaborés sous la forme d'une matrice d'évaluation (voir l'annexe 2): 1) alignement stratégique du portefeuille du PAM, 2) choix stratégiques, 3) performances et résultats du portefeuille du PAM. Ces trois points essentiels sont au cœur de l'évaluation et sont la base de la structure de ce rapport d'évaluation.

5. Les utilisateurs de l'évaluation sont le BP du Niger et ses principaux partenaires de l'État nigérien, d'autres partenaires clés au sein du système des Nations Unies (en particulier l'UNICEF, la FAO et le PNUD) et d'autres donateurs bilatéraux et organisations non gouvernementales (ONG). Les autres utilisateurs font partie d'autres entités du PAM (Bureau régional à Dakar, divisions techniques et de gestion au Siège).

## 1.2. Contexte du Niger

### Environnement physique, institutionnel et économique

6. La sécurité alimentaire est un enjeu de première importance au Niger. Avec un taux de croissance démographique parmi les plus hauts du monde, combiné à des taux élevés de pauvreté et un secteur agricole fragile soumis à des chocs climatiques répétés, le Niger reste tributaire de l'aide internationale pour relever le défi consistant à nourrir sa population. Cette section offre un aperçu des facteurs contextuels sociaux et économiques importants qui ont influé sur le portefeuille des activités du PAM au Niger.

7. **Pauvreté et niveau de développement.** Suivant à peu près tous les critères envisageables, le Niger se classe parmi les pays les plus pauvres du monde et peu de changements sont apparus ces dernières années. Sur les 187 pays pour lesquels on dispose de données suffisantes pour calculer l'indicateur du développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Niger se plaçait à l'avant-dernière position (186<sup>e</sup>) en 2011. C'est pratiquement le même niveau qu'en 2005, année où le Niger occupait la 174<sup>e</sup> place sur 177 pays classés. Si l'on utilise l'indice de pauvreté multidimensionnelle du PNUD, qui est une mesure composite de la santé, de l'éducation et du niveau de vie, le Niger obtient un taux de pauvreté de 92,4 pour cent, soit le taux le plus élevé de tous les pays<sup>5</sup>. De manière générale, le nombre de Nigériens vivant dans la pauvreté a augmenté de 7,8 à 8,0 millions entre 2002 et 2008<sup>6</sup>. Les taux globaux de pauvreté élevés sont aggravés par une croissance démographique extrêmement rapide, estimée à 3,9 pour cent par an.

8. **Agriculture.** Bien que l'agriculture ne fournisse que 17 pour cent du produit intérieur brut (PIB)<sup>7</sup>, elle constitue un élément essentiel des moyens de subsistance des ménages, 82 pour cent de la population exerçant une forme ou autre d'activité agricole<sup>8</sup>. Les cultures dominantes sont les céréales (principalement le mil et le sorgho), le bétail jouant aussi un rôle majeur. Les principaux types de systèmes agricoles dépendent de la disponibilité de l'eau provenant soit des pluies, soit de la nappe phréatique, des ravines et des vastes bassins hydrographiques des basses terres où l'eau de pluie est conservée jusque dans la saison sèche. Dans la zone pastorale nord qui comprend la partie extrême nord des régions de Tillabéri et Maradi avec la moitié nord des régions de Tahoua et de Zinder et la plus grande partie de la région de Diffa, la production est dominée par l'élevage extensif. Dans la zone agropastorale au sud, divers systèmes de production sont pratiqués en fonction des conditions locales du sol et de l'eau.

9. La production agricole au Niger varie énormément en fonction des niveaux de pluviosité. La figure 4 montre que la production céréalière a chuté en dessous des besoins de consommation nationale lors de quatre des douze dernières années, tandis que la figure 5 indique que la production de fourrage pour les animaux était déficitaire pendant six des douze années. On ne peut surestimer l'importance de ces tendances pour la sécurité alimentaire. Si l'on prend le solde moyen de la consommation céréalière des douze dernières années de la figure 4, on obtient un excédent moyen pour la consommation humaine de seulement 27 000 tonnes par an, soit moins de 1 pour cent des besoins globaux. Ceci signifie qu'«en moyenne», le Niger se trouve tout juste à la limite de pouvoir satisfaire ses besoins pour la production de céréales de base. Ces chiffres soulignent l'extrême précarité des disponibilités alimentaires au Niger.

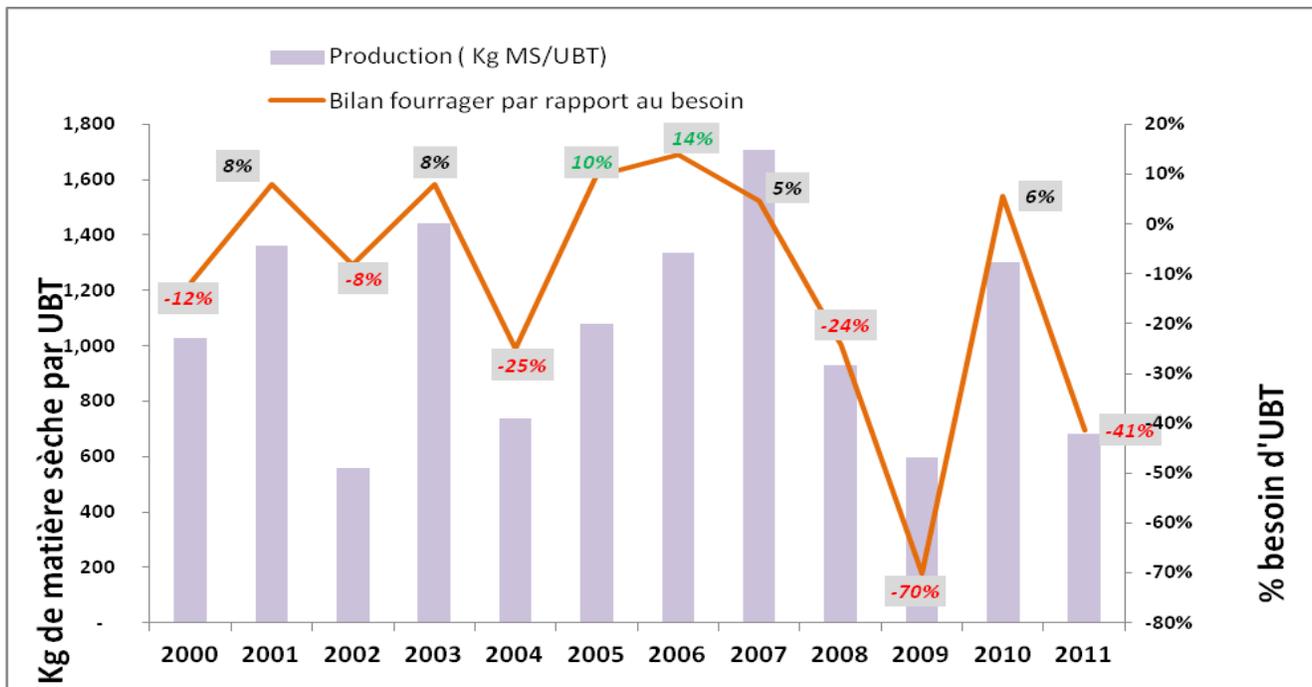
<sup>5</sup> Chiffres pour 2011, site web du PNUD.

<sup>6</sup> Institut national de la statistique, Rapport national des progrès vers l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement, 2010. (Octobre 2011).

<sup>7</sup> Banque mondiale, IDM 2010.

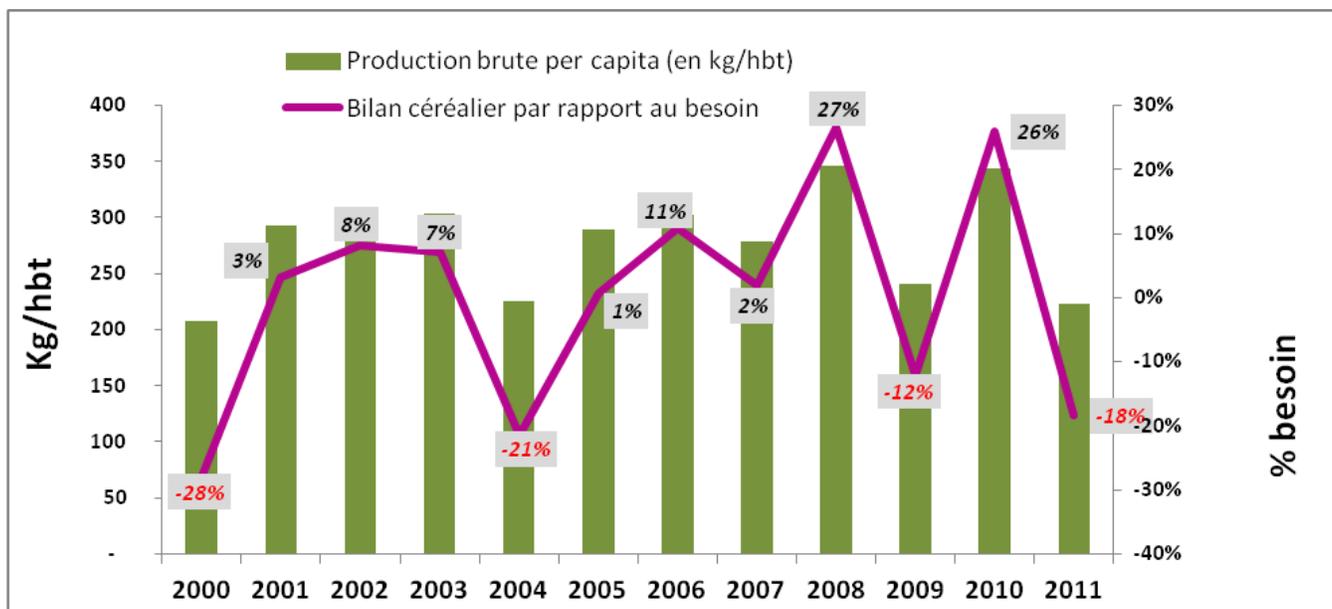
<sup>8</sup> Statistiques FAO, 2011.

**Figure 4: Production de céréales et bilan céréalier 2000—2011**



Source : Unité ACV, PAM Niger

**Figure 5: Production pastorale et bilan pastoral, 2000—2011**



Source : Unité ACV, PAM Niger

10. Comme l'indiquent les figures 4 et 5, le Niger a connu une situation de crise alimentaire sévère en 2001/02, 2004/05, 2009/10 et est en train d'entrer dans une autre période de crise dans la période de soudure de 2012, alors que l'évaluation est en cours. La sécheresse ainsi que les infestations d'insectes sont les causes principales de ces crises. La carte du Niger au début de ce rapport montre la distribution des communes en situation chronique d'insécurité alimentaire sur la base des données de 2005 à 2011. L'ensemble du pays peut aussi être essentiellement classé

comme étant soumis à une insécurité alimentaire conjoncturelle dans les périodes de sécheresse. L'insécurité alimentaire au Niger a une évolution saisonnière marquée: la disponibilité alimentaire commence à décliner après la période de récolte en octobre, la période de disette habituelle (la soudure) commençant en mai ou juin et s'aggravant progressivement jusqu'à la récolte.

11. L'incidence de l'insécurité alimentaire est constamment élevée au Niger. Le tableau 1 montre la prévalence de l'insécurité alimentaire sévère et modérée pour les dates disponibles pendant et immédiatement avant la période d'évaluation. Les taux globaux élevés de l'insécurité alimentaire en avril/mai 2005, avril/mai 2010 et à nouveau en novembre 2011 soulignent les mauvaises récoltes de 2004, 2009 et 2011. Les chiffres ne montrent aucune réduction globale de l'insécurité alimentaire pendant la période d'évaluation, qui s'est achevée avec les chiffres de novembre 2011 indiquant un taux d'insécurité alimentaire anormal pour une période post-récolte, ce qui laisse présager une autre période de crise en 2012. Le nombre absolu de personnes en situation d'insécurité alimentaire était de 5,5 millions en novembre 2011. Ce chiffre est à rapprocher d'une estimation de 7,7 millions de personnes au début de la période de soudure pendant la crise de 2010 et est nettement au-dessus des 3,6 millions et 4 millions de personnes en situation d'insécurité dans des situations post-récolte comparables en 2006 et 2007. La fragilité de la sécurité alimentaire du Niger à la fin de la période d'évaluation reflète clairement les crises cumulatives de 2005 et 2010, qui ont réduit la résilience des ménages aux chocs par un phénomène de décapitalisation consistant en une réduction du cheptel, des semences et des stocks et une hausse de l'endettement des ménages.

**Tableau 1: Insécurité alimentaire, 2005 – 2011**

Pourcentage des ménages en situation d'insécurité alimentaire								
	Avril/mai 2005 (*)	Avril/mai 2006	Novembre 2006	Décembre 2007	Décembre 2008	Avril/mai 2010	Janvier 2011	Novembre 2011
Insécurité alimentaire grave	24,3 %	14,7 %	15,0 %	12,3 %	9,4 %	20,8 %	7,8 %	8,5 %
Insécurité alimentaire modérée	8,9 %	14,7 %	9,3 %	21,9 %	24,2 %	28,8 %	9,5 %	26,4 %
Total de l'insécurité alimentaire	33,2 %	29,4 %	24,3 %	34,2 %	33,6 %	49,6 %	17,3 %	34,9 %

(\*) Les chiffres de 2005 peuvent ne pas être strictement comparables du fait des différences méthodologiques.

Sources: PAM, Chocs et vulnérabilités au Niger, octobre 2010 ; PAM, Situation alimentaire et nutritionnelle au Niger, février 2012, Présentation PowerPoint.

12. **Santé et nutrition.** L'évolution des indicateurs de la santé et de la nutrition au Niger est étroitement liée à celle de l'insécurité alimentaire. Les taux de malnutrition grave chez les enfants de moins de cinq ans fluctuent entre 10 et 13 pour cent pendant les années sans crise avec des pointes dans la fourchette de 15 à 17 pour cent pendant les crises de 2005 et 2010. La malnutrition chronique varie entre 40 et 50 pour cent, ce qui indique l'existence d'une malnutrition générale et structurelle pendant la période de soudure. Les estimations de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) montrent que la durée de vie est en progression constante depuis dix ans, passant de 51 ans en 2000 à 57 ans en 2009.

13. Les niveaux d'hypotrophie nutritionnelle et d'insuffisance pondérale des enfants de moins de cinq ans ont connu de légères réductions entre 2007 et 2010, les niveaux d'hypotrophie

nutritionnelle chutant de 50 à 47 pour cent et les mesures d'insuffisance pondérale de 44 à 40 pour cent. Par contraste, la dénutrition a augmenté de 10 à 16 pour cent sur la même période<sup>9</sup>. Ces chiffres semblent indiquer une situation généralement stable avec des niveaux élevés. La malnutrition au Niger est un phénomène qui résulte d'un manque de disponibilité alimentaire, mais aussi d'un manque d'éducation, d'une mauvaise hygiène et de problèmes de santé associés à l'absence d'accès à l'eau potable qui touche environ 60 pour cent de la population.

14. Les taux de prévalence du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) chez les adultes au Niger ont augmenté régulièrement entre 1990 et 2003, mais sont relativement stables à 0,8 pour cent depuis, ce qui est bien inférieur à la moyenne régionale de 4,7 pour cent. On estimait à 61 000 le nombre de personnes vivant avec le VIH en 2010. La prévalence de la tuberculose a augmenté pendant la période d'évaluation, le taux passant de 0,29 pour cent en 2005 à 0,33 pour cent en 2009. Ce chiffre est inférieur à la moyenne régionale de 0,48 pour cent<sup>10</sup>.

15. **Éducation.** Le Niger a réalisé des progrès importants dans l'amélioration des taux de scolarisation au cours de la dernière décennie. En 2002, les taux bruts de fréquentation dans le primaire étaient de 41,7 pour cent globalement et de 33,3 pour cent pour les filles<sup>11</sup>. En 2010, ces chiffres ont augmenté à 69 pour cent globalement et 55 pour cent pour les filles<sup>12</sup>. Néanmoins, des inégalités importantes demeurent du point de vue des résultats obtenus, les chiffres de 2008 sur l'alphabétisation des jeunes montrant des taux de 52 pour cent pour les garçons/hommes, mais de 23 pour cent seulement pour les filles/femmes<sup>13</sup>.

16. **Catastrophes naturelles.** Le Niger a subi six catastrophes naturelles pendant la période évaluée : inondations en 2007, 2008, 2009 et à deux reprises en 2010 (à Zinder/Maradi et Tillabéri/Dosso) et la grande sécheresse de 2009. Les sécheresses constituent de loin les catastrophes les plus graves par rapport au nombre de personnes touchées.

17. **Instabilité politique.** Le Niger a été en proie à une forte instabilité politique au cours de la période d'évaluation qui a eu un impact direct et important sur le portefeuille d'activités du PAM. Pendant la première partie de la période d'évaluation, jusqu'en février 2010, le Niger a été dirigé par un président démocratiquement élu, Mamadou Tandja. Le régime du président Tandja a dû faire face à une opposition croissante après le lancement d'un référendum en mai 2009 en vue de modifier la Constitution pour autoriser le président à remplir un troisième mandat. Après que la Cour suprême a jugé ce référendum anticonstitutionnel, le président Tandja a dissous l'Assemblée nationale, laissant le pays sans pouvoir législatif. Tandja a été renversé par un coup d'État militaire en février 2010. Un gouvernement militaire de transition, le Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (CSRD), a alors pris les rênes du pouvoir et est resté en place jusqu'à l'organisation d'élections législatives en janvier 2011 et les élections présidentielles de mai 2011, qui ont porté au pouvoir l'actuel président, Mahamadou Issoufou.

18. Ces événements ont marqué d'importants changements dans le contexte politique dans lequel se sont déroulées les opérations du PAM. Pendant la première partie de la période d'évaluation, le régime Tandja a maintenu une ferme politique d'autonomie alimentaire allant jusqu'à minimiser, voire nier les problèmes de disponibilité alimentaire. Cela s'est traduit par une pression accrue sur les donateurs pour qu'ils abandonnent la distribution gratuite d'aide alimentaire et par une politique interdisant toutes les activités «vivres contre travail» à partir du

---

<sup>9</sup> Site Web de l'UNICEF pour les chiffres de 2010. UNICEF, State of the World's Children (2009) pour les chiffres de 2007.

<sup>10</sup> OMS: Niger Health Profile et OMS, World Health Statistics, 2011.

<sup>11</sup> Ministère de l'éducation nationale, PDDE, Phase 2, Accès (août 2007).

<sup>12</sup> UNICEF, site Web.

<sup>13</sup> UNICEF, State of the World's Children 2009.

mois d'avril 2007. Une sensibilité extrême à l'utilisation du mot «faim» dans un contexte officiel s'est développée à cette époque et s'est manifestée par des décisions apparemment arbitraires comme le refus du régime d'autoriser l'ONG Action contre la faim d'utiliser son nom en français, en exigeant qu'elle s'enregistre en espagnol sous l'appellation "Acción contra el Hambre" (ACH), sous laquelle elle continue d'être désignée au Niger. Cette situation a changé rapidement avec le coup d'État de février 2010 et l'avènement du CSRD, qui a pleinement reconnu la gravité de la situation de la sécurité alimentaire au début de 2010 et a ouvert la porte à toute la gamme des réponses programmatiques. Le régime Issoufou poursuit cette politique attachant un haut niveau d'importance à la sécurité alimentaire et travaillant dans le cadre de l'organisme de coordination générale entre l'État nigérien et les donateurs, responsable de la planification lors des urgences alimentaires, le Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA), décrit plus loin.

19. **Stratégie et capacité de l'État.** Les actions relatives à la sécurité alimentaire au Niger sont coordonnées par le DNP-GCA, forum de coordination générale placé sous l'autorité du bureau du Premier Ministre et incluant l'État nigérien, le système des Nations Unies et les donateurs bilatéraux actifs dans la formulation des réponses aux crises de sécurité alimentaire. Le bras opérationnel du DNP-GCA est la Cellule des crises alimentaires (CCA), qui agit comme la principale agence d'exécution de l'État nigérien avec pour responsabilité d'administrer un système d'alerte précoce (SAP) ayant une capacité d'analyse de données ainsi que des enquêtes régulières sur la sécurité alimentaire. La CCA régit aussi l'utilisation des propres stocks de sécurité de l'État nigérien. L'organe de décision technique pour le DNP-GCA/CCA est le Comité restreint de concertation (CRC) au sein duquel les représentants des membres du DNP-GCA se réunissent tous les mois (ou toutes les semaines en période de crise) pour évaluer les besoins en aide alimentaire et pour développer des réponses coordonnées.

20. **Situation humanitaire et aide internationale.** Entre 2007 et 2011, la situation humanitaire du Niger a été dominée par la crise alimentaire de 2010 qui a vu les flux d'aide humanitaire augmenter d'un niveau moyen de 28,3 millions par an en 2007-2009 à 246,8 millions avec un repli à 58,6 millions en 2011<sup>14</sup>. Le PAM est de loin la plus grande source d'assistance humanitaire au Niger. Pendant les années sans crise, comme 2008 et 2009, le PAM a généralement fourni entre 70 et 90 pour cent de l'assistance humanitaire totale. Toutefois, pendant l'année de crise 2010 ce pourcentage a chuté, mais à 57 pour cent, il représentait toujours plus de la moitié du total.

21. **Principaux événements externes.** Deux événements externes importants ont eu un impact majeur sur le portefeuille du PAM pendant la période d'évaluation (2007-2011). Le premier est l'insécurité résultant des tensions dans le Nord. En particulier au début de la période d'évaluation, des tensions entre l'État nigérien et les mouvements autonomistes dans le Nord ont créé une situation difficile avec des risques d'enlèvements et de conflit ouvert. Vers la fin de la période d'évaluation, bien que des progrès aient été réalisés dans la réduction des tensions internes, la poussée de groupes militants dans le nord du Nigeria et le nord du Mali a maintenu un haut niveau d'insécurité, nécessitant des escortes armées pour voyager dans les parties nord de la bande agropastorale. Le second événement majeur a été la flambée des prix des produits alimentaires dans le monde en 2008, qui a contribué à la hausse des prix des denrées et à une baisse du pouvoir d'achat des ménages vulnérables au Niger.

---

<sup>14</sup> Chiffres d'APD et d'assistance humanitaire tirés des statistiques de l'OCDE. La contribution du PAM vient du tableau 3 dans les TdR (annexe 1) avec l'ensemble classé comme aide humanitaire.

Relations avec les partenaires du Gouvernement nigérien, des Nations Unies et avec les ONG

22. La section suivante présente un bref aperçu des partenaires du PAM au Niger. Une description plus développée du rôle des partenaires est fournie dans l'annexe 10.

23. **Partenaires du Gouvernement nigérien.** Le gouvernement du Niger est le partenaire le plus important pour le PAM. Les interlocuteurs officiels pour la conception des programmes sont la cellule des crises alimentaire (CCA) pour les EMOP et les IPSR, et le Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et du développement communautaire (MPATDC) pour le programme de pays. Le MPATDC assure aussi la coordination avec les trois ministères techniques concernés par le programme de pays: le Ministère de l'éducation nationale (MEN), le Ministère de la santé publique (MPS) et le Ministère de l'agriculture (MA). Le Ministère de l'agriculture joue aussi un rôle très important dans la collecte des informations sur la production agricole ainsi qu'en assurant la supervision des distributions d'urgence. À partir de 2011, un nouvel organisme d'Etat a été créé, le Haut Commissariat à l'Initiative «trois N»<sup>15</sup> (HCI3N) qui a pour mandat de travailler avec les différents acteurs œuvrant dans le domaine de la sécurité alimentaire afin de donner une nouvelle impulsion aux activités visant à accroître la productivité agricole.

24. **Partenaires du Système des Nations Unies.** L'UNICEF et le PAM soutiennent conjointement le réseau des Centres de Récupération Nutritionnelle Intensifs (CRENI) et travaillent de façon très coordonnée dans le Groupe de travail sur la nutrition présidé par l'UNICEF. Les deux agences travaillent aussi ensemble dans le cadre de l'enquête annuelle sur la nutrition. La FAO et le PAM pilotent le Groupe de travail sur la sécurité alimentaire et ont récemment renforcé leur collaboration opérationnelle pour le ciblage des activités liées à la productivité agricole. Le PAM collabore aussi avec OCHA pour apporter une aide occasionnelle aux populations affectées par des catastrophes localisées.

25. **Partenaires ONG.** À la fin de la période d'évaluation en 2011, le PAM maintenait des accords de partenariat sur le terrain (Field Level Agreements ou FLA) avec un total de cent dix ONG, tant nigériennes qu'internationales. Les ONG locales sont les plus présentes dans le volet développement rural du portefeuille.

### 1.3 Portefeuille d'activités du PAM au Niger

26. Le PAM est présent au Niger depuis 1968 avec un total de 49 opérations en décembre 2011. Seules 11 des 43 années de cette période n'ont pas été marquées par le lancement d'une opération du PAM. Le contenu du portefeuille du PAM a peu changé pendant cette période, les activités liées aux secours/aides alimentaires, à la santé et la nutrition, aux repas scolaires et au développement rural figurent en bonne place dans le portefeuille depuis le milieu des années soixante-dix.

#### *Portefeuille depuis 2007*

27. Pendant la période d'évaluation, le PAM a mis en œuvre trois interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) : 10509, 10611 et 20005 ; deux opérations d'urgence (EMOP) : 200071 et 200170 ; et deux programmes de pays : 102850 et 106140. En outre, le bureau de pays a mis en œuvre une opération pilote d'assistance en espèces et bons d'achat (200262). Les activités du portefeuille PAM sont largement influencées par les catastrophes, surtout la crise alimentaire de 2010. La partie initiale de la période d'évaluation a inclus les suites de la crise alimentaire de 2005, l'IPSR 10509 fournissant un ensemble d'activités de distribution alimentaire ciblée, de nutrition et de développement rural comprenant un soutien pour les banques céréalières (BC) et

---

<sup>15</sup> Les « trois N » est une abréviation pour « les Nigériens nourrissent les Nigériens ».

des activités «vivres contre travail» et «vivres contre formation» destinées à renforcer la capacité des ménages vulnérables à se rétablir de la crise de 2005. L'IPSR 10611 a continué le même ensemble d'activités de base après l'expiration de l'IPSR 10509 en septembre 2007, avec l'exception notable des activités «vivres contre travail» alors interdites par le régime Tandja. Les deux programmes de pays pendant la période d'évaluation ont aussi soutenu le développement rural, les repas scolaires et l'alimentation des personnes affectées par le VIH et la tuberculose.

28. La structure de base du portefeuille, associant des IPSR et des activités des programmes de pays pour couvrir les besoins les plus variés en matière de santé, nutrition, éducation et développement rural, ainsi que des distributions de vivres dans le cadre d'une réponse rapide aux besoins de crise temporaires, était en place dès le début de la période d'évaluation jusqu'au développement d'une situation de crise plus grave en 2009/10. Avec des dispositions pour que les IPSR assurent des distributions de vivres à environ 400 000 à 500 000 ménages dans une année «normale», les EMOP n'étaient pas nécessaires. Cependant, avec les catastrophes exceptionnelles, la situation a changé. Avec la sécheresse de 2009 qui suivit, il était clair dès le dernier trimestre de 2009 que la soudure de 2010 exigerait un vaste dispositif d'intervention comprenant une distribution massive de vivres, ce qui a motivé l'EMOP 200170. En 2011, des récoltes favorables ont sonné le retour à la situation qui prévalait au début de la période d'évaluation avec une nouvelle IPSR (200051) fournissant un large éventail d'activités de nutrition et de développement rural en conjonction avec le soutien en matière d'éducation, de santé et de banques céréalières continuant dans le cadre du programme de pays en cours. Cette dernière période datant de 2010 est aussi significative pour l'émergence de mécanismes d'assistance en espèces sous la forme de mécanismes d'assistance « espèces contre travail » (ECT) ou de transferts monétaires à la place des distributions de vivres.

### *Zones géographiques*

29. Les activités du portefeuille ont couvert la plupart des régions habitées du Niger. Les distributions de vivres ciblées ont répondu à l'évolution des «points chauds» pendant la période du portefeuille, mais ont couvert toutes les régions possédant une antenne (Tillabéri, Tahoua, Maradi et Zinder) en plus d'Agadez pendant les inondations de 2009-2010. Les activités de développement rural, nutrition et repas scolaires ont elles aussi été réparties entre ces quatre antennes. L'antenne de Zinder a la plus forte concentration d'activités de portefeuille, notamment l'opération pilote de bons d'achat dans la commune de Mirriah.

### *Objectifs stratégiques et activités*

30. Le tableau 2 ci-dessous présente une classification par objectif stratégique des activités incluses dans le portefeuille du PAM au Niger. Dans un environnement où il est quasi certain que des crises majeures se produiront tous les deux à cinq ans, le Niger est essentiellement dans une situation permanente de post-catastrophe ou de pré-catastrophe, ce qui rend difficile de distinguer en pratique entre les activités répondant à l'Objectif stratégique 2 «préparation aux catastrophes» et à l'Objectif stratégique 3 «reconstruction post-catastrophe». Pour cette raison, les activités de développement rural peuvent être classées sous la rubrique de ces deux Objectifs stratégiques.

**Tableau 2: Principales activités du du PAM au Niger par Objectif stratégique**

Objectifs stratégiques (2008 – 2013)	Principales activités du portefeuille au Niger
OS 1: Sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence	Distributions de vivres ciblées/transferts d'espèces Supplémentation généralisée pour les enfants de moins de deux ans Rations de protection/rations accompagnateurs (rations CRENI)
OS 2: Prévenir la faim aiguë et investir dans des mécanismes de préparation et de défense contre les catastrophes	Banques céréalières Projets de création d'actifs «vivres contre travail»/«travail contre rémunération» Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) et renforcement des capacités
OS 3: Rétablir les modes de subsistance dans les situations de post-catastrophe	Banques céréalières Projets de création d'actifs « VCT/ECT »
OS 4: Réduire la malnutrition et la sous-alimentation chronique	Alimentation complémentaire des enfants (CRENAM) Alimentation complémentaire des femmes enceintes et des mères allaitantes Programmes d'alimentation destinés aux populations affectées par le VIH et la tuberculose Alimentation scolaire.
OS 5: Renforcer les capacités des pays à réduire l'incidence de la faim par des stratégies de transfert et l'approvisionnement local	Analyse de l'unité ACV et renforcement des capacités Activités d'approvisionnement local Alimentation scolaire

*Passage en revue des principales activités*

31. On trouvera ci-dessous une description des activités du tableau 2, regroupées par domaine programmatique.

*Distributions de secours ciblées*

32. **Distribution gratuite ciblée (DGC).** Les activités de DGC consistent en distributions gratuites d'aide alimentaire ou, plus récemment, de bons d'achat aux ménages qui se trouvent dans les départements ciblés par le mécanisme du DNP/GCA/CCA qui coordonne toutes les opérations d'assistance alimentaire d'urgence au Niger. Les distributions sont généralement limitées à la période de soudure. Les transferts d'espèces ont été associés à la DGC à partir de 2010.

33. **Diverses distributions d'appoint.** Le bureau de pays du Niger a souvent recours à diverses distributions d'appoint pour répondre à des situations de crise ou d'insécurité alimentaire. La distribution la plus importante de ce type a été la «ration de protection» associée en 2010 avec la supplémentation généralisée. Le BP a aussi utilisé des distributions propres à certaines catégories de personnes (handicapées, déplacées, agriculteurs...).

## *Santé et nutrition*

34. **Supplémentation généralisée.** La supplémentation généralisée pour les enfants de moins de deux ans a été une composante majeure pendant toute la période d'évaluation.

35. **Alimentation complémentaire des enfants de moins de cinq ans atteints de malnutrition.** Les activités d'alimentation complémentaire ciblant les enfants de moins de cinq ans identifiés comme souffrant de malnutrition sont un élément constant du portefeuille. Ces activités sont localisées dans des centres de réhabilitation nutritionnelle pour les enfants atteints par la malnutrition aiguë modérée : CRENAM.

36. **Alimentation complémentaire des femmes enceintes et des mères allaitantes.** En utilisant des procédures similaires à celles employées pour l'alimentation complémentaire ciblant les enfants de moins de cinq ans, les IPSR 20509 et 200051 ont également inclus des dispositions en faveur d'une alimentation complémentaire des femmes enceintes et des mères allaitantes atteintes de malnutrition. Ces activités sont également localisées dans des CRENAM.

37. **Ration pour des mères accompagnant des enfants atteints de malnutrition grave.** Le PAM fournit aussi une ration pour les mères qui accompagnent les enfants admis dans les centres de réhabilitation nutritionnelle pour enfants atteints de malnutrition grave avec complications : CRENI.

38. **Programmes d'alimentation destinés aux patients en cours de traitement pour le VIH et la tuberculose.** Pendant la plupart de la période d'évaluation, jusqu'en juin 2011, le BP a financé un programme d'alimentation pour les populations affectées par le VIH enregistrées dans les centres de traitement du Ministère de la santé. Outre l'alimentation des patients séropositifs, le PAM a aussi fait des distributions aux patients atteints de tuberculose pendant la période d'évaluation.

## *Éducation*

39. **Alimentation scolaire.** Les programmes d'alimentation scolaire ont reçu un soutien constant des deux programmes de pays. Ils sont principalement destinés à fournir des repas aux cantines scolaires gérées par les communautés sur la base du nombre d'élèves inscrits. Les objectifs principaux de ces programmes sont d'accroître le taux de scolarisation, particulièrement des filles, de favoriser la réussite scolaire et accessoirement d'améliorer la nutrition infantile.

## *Développement rural/résilience*

40. **Banques céréalières.** Les activités des banques céréalières sont destinées à créer des «banques de céréales» gérées par les communautés qui amélioreront la disponibilité en céréales dans les zones rurales, en offrant aux populations vulnérables une source de céréales plus accessible et meilleur marché. Après la dotation initiale sous forme de stock, les recettes des ventes sont utilisées pour constituer un fonds de roulement permettant d'assurer la pérennité des banques céréalières sans apports continuels d'argent ou de vivres. Les groupes de femmes sont une des principales cibles de ces activités.

41. **Vivres ou Espèces contre travail (VCT/ECT).** Ces activités ont surtout pour but d'aider les ménages vulnérables dans les zones ciblées pour les DGC par des injections de vivres et d'argent, ainsi que par la création d'actifs destinés à accroître la productivité agricole, laquelle conduira à une meilleure capacité de rétablissement des populations en cas de crise. Les actifs créés par le biais de ces activités incluent différents types de structures légères destinées à lutter contre la désertification et à faciliter la récupération de l'eau.

## 2. Constatations issues de l'évaluation

42. Les constatations issues de l'évaluation s'appuient sur une étude approfondie de la documentation, des entretiens avec un large éventail de parties prenantes et une analyse des données et des informations. L'étude de la documentation a bénéficié d'une mine de renseignements fournis par le gestionnaire de l'évaluation, le BP et les parties prenantes au Niger. Nombre d'entretiens se sont déroulés pendant le travail de terrain et la visite de mise en route auprès de diverses parties prenantes (PAM, autres organismes du système des Nations Unies, intervenants du Gouvernement nigérien, bailleurs de fonds, ONG, bénéficiaires et non-bénéficiaires) à Niamey et dans divers sous-bureaux (voir annexe 5).

### 2.1. Alignement et positionnement stratégique

#### *Alignement avec les politiques gouvernementales*

43. **Coordination de l'aide.** Les structures du Gouvernement nigérien destinées à planifier et coordonner l'aide alimentaire et les secours d'urgence sont exceptionnellement puissantes au Niger. Tous les principaux acteurs de l'aide alimentaire, y compris les organismes du système des Nations Unies et les bailleurs de fonds bilatéraux, participent au système du Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA) du Gouvernement qui coordonne les réponses nationales aux crises alimentaires. Le PAM en particulier joue un rôle de premier plan dans la coordination de l'aide, tant au niveau technique où les problèmes liés aux crises alimentaires sont discutés et où les mesures opérationnelles sont formulées, qu'au niveau politique où sont validées les décisions en matière de stratégie et de programmation.

44. Au niveau technique, le personnel ACV du bureau de pays apporte son soutien au SAP, notamment pour l'enquête annuelle de novembre (Enquête conjointe sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des ménages), mais aussi pour les autres éléments clés du système d'alerte précoce (SAP), comme la conduite d'enquêtes périodiques dans certains villages sélectionnés des régions vulnérables clés (sites sentinelles) et le mécanisme de suivi permanent dans le cadre duquel des fonctionnaires territoriaux et les cadres régionaux du Ministère de l'agriculture collectent des données sur l'évolution de la situation de la sécurité alimentaire au niveau des communes<sup>16</sup>. Ce soutien analytique est essentiel et est très apprécié par le SAP et la Cellule des crises alimentaires (CCA) car il les aide à préparer et mettre au point le Plan de soutien annuel qui détermine les grandes orientations pour l'ensemble des opérations d'aide alimentaire de l'année. En outre, le personnel du PAM joue un rôle clé dans les réunions du Groupe de travail sur la nutrition et du Groupe de travail sur la sécurité alimentaire lors desquelles des arbitrages opérationnels sont discutés avec le personnel technique du Gouvernement du Niger et des partenaires.

45. Au niveau politique, le PAM joue un rôle très actif dans le forum du Comité restreint de concertation (CRC) du DNP-GCA, qui est la principale instance de discussion où sont prises les décisions majeures concernant la programmation touchant à l'aide alimentaire. Toutes les activités relatives à l'aide alimentaire du PAM sont coordonnées dans le cadre du Plan de soutien annuel du Niger, les détails opérationnels étant mis au point dans le CRC ou le groupe restreint du groupe de travail pertinent rassemblant tous les partenaires techniques concernés. Dans l'ensemble donc, un constat clef de l'évaluation est que le PAM a non seulement donné suite aux efforts du Gouvernement visant à coordonner l'aide alimentaire, mais a aussi contribué à faire du DNP-GCA un mécanisme de coordination efficace. Ce fort niveau de coordination de l'aide

---

<sup>16</sup> On doit noter que les sites sentinelles ont été abandonnés par le Système d'alerte précoce en 2008.

alimentaire piloté par l'État est un fait assez exceptionnel qui mérite d'être souligné. La contribution du PAM à ce résultat a été très importante, sinon déterminante.

46. **Le mandat du PAM en relation avec les priorités du gouvernement du Niger.** L'alignement du PAM avec les politiques et priorités du Gouvernement concernant la sécurité alimentaire et la gestion des crises alimentaires récurrentes a connu une nette évolution marquée par deux périodes distinctes: 1) une période d'alignement formel masquant de réelles divergences dès le début de la période d'évaluation jusqu'au coup d'État de février 2010; 2) une période d'alignement réel et complet qui a débuté avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement militaire de transition après le coup d'État et s'est renforcé progressivement jusqu'à la formation du nouveau gouvernement démocratiquement élu pendant les cinq premiers mois de 2011. La période initiale a été marquée par l'adhésion stricte du gouvernement Tandja à la notion d'autonomie alimentaire, combinée avec un rejet philosophique de l'aide alimentaire et, plus grave encore dans la perspective du PAM, une divergence d'opinion sur la gravité de la crise alimentaire attendue en 2010 et la nécessité de prévoir des quantités massives d'aide.

47. Les principales manifestations de cette divergence stratégique entre le PAM et le Gouvernement ont été: 1) la réticence croissante du gouvernement Tandja à approuver les activités de distribution d'aide alimentaire générale (surtout les DGC, mais aussi la supplémentation généralisée), 2) l'interdiction par ce gouvernement d'effectuer des activités de VCT en avril 2007 et 3) la tentative de modifier sensiblement la méthodologie de la version 2009 de l'Enquête conjointe annuelle qui a conduit le PAM, et d'autres partenaires techniques et financiers, à retirer leur soutien habituel à cette activité. Si l'alignement global s'est officiellement poursuivi durant cette période, le PAM apportant sa participation et son appui au processus de planification des crises conduit par le gouvernement et dont le résultat est le Plan de soutien annuel, il existait en réalité une tension constante entre l'exécutif et les dirigeants du PAM, qui s'est accentuée en 2009/2010 lorsque les signes de la crise alimentaire de 2010 ont commencé à devenir apparents. Les désaccords qui se sont exprimés pendant cette période ont eu un effet profond sur le portefeuille de pays dans la mesure où ils ont limité la capacité du BP à concevoir des activités comme il l'entendait.

48. Les relations en général et l'alignement stratégique avec les priorités gouvernementales se sont nettement améliorés avec l'arrivée au pouvoir du CSRD en février 2010. Ce changement a témoigné de la haute priorité accordée par le nouveau gouvernement à la facilitation d'une intervention humanitaire, y compris la distribution de quantités massives de vivres, en réponse à la crise croissante. Toutefois, sur le plan pratique, l'impact de cette nouvelle harmonie a été quelque peu atténué par la nature non démocratique du gouvernement du CSRD, qui a limité la possibilité pour le PAM de conclure de nouveaux accords et de modifier les plans signés avec le gouvernement Tandja. Ce n'est qu'après la prise de fonction en 2011 des nouvelles autorités démocratiquement élues qu'un alignement stratégique complet et efficace a été possible avec le Gouvernement du Niger.

49. **Ciblage géographique.** Le ciblage géographique suit deux logiques contrastées. La vaste majorité de l'aide sous la forme de supplémentation généralisée, de distribution gratuite ciblée/transfert d'espèces (DGC/TE) et de VCT/ECT est ciblée par la planification du DNP-GCA. Les régions ciblées sont choisies à l'issue d'un processus commençant en novembre par la première réunion du SAP. À cette occasion, les données disponibles sur les récoltes et les stocks locaux sont utilisées pour procéder à une première identification des régions vulnérables lors d'un

forum public regroupant des acteurs de la société civile ainsi que des participants du DNGCPA<sup>17</sup>. Le SAP combine la synthèse de cette réunion avec les résultats de l'enquête conjointe de novembre pour produire le plan de soutien annuel qui est bouclé en janvier. Une deuxième réunion du SAP se tient en juin, au début de la période de soudure, pour passer en revue les nouvelles données et apporter, le cas échéant, des modifications en cours de route au ciblage géographique. Les activités restantes du portefeuille, à savoir le soutien aux enfants atteints de malnutrition et aux mères accompagnatrices dans les CRENAM et les CRENI ainsi que les repas scolaires et l'aide aux patients atteints par le VIH et la tuberculose, sont géographiquement ciblées par le biais de mécanismes propres à chaque activité et déterminées par les priorités opérationnelles du Ministère de l'éducation nationale et du Ministère de la santé publique, auxquelles s'ajoutent les considérations logistiques du PAM.

**50. Alignement avec les stratégies sectorielles du Gouvernement.** Le PAM a tout mis en œuvre pour constamment aligner ses activités avec les stratégies sectorielles du Gouvernement. Dans le domaine de la nutrition, le PAM a aligné son assistance sur les protocoles de la prise en charge de la malnutrition aiguë du Gouvernement du Niger qui ont changé à deux reprises au cours de la période d'évaluation (décembre 2006 et juin 2009). Les activités du PAM visant à aider les patients atteints de tuberculose ou du VIH étaient aussi rigoureusement alignées sur les déclarations stratégiques du Gouvernement (Cadre stratégique national de lutte contre les IST/VIH/SIDA 2008 – 2012 et le Plan stratégique sur la tuberculose 2007 – 2010). Les activités de développement rural destinées à aider les banques céréalières et la création d'actifs productifs par le biais de projets VCT/ECT sont alignées sur les objectifs de valorisation des ressources locales et de développement communautaire qui sont au centre de la Stratégie de réduction de la pauvreté (2002 – 2015), remise à jour en 2008 sous la forme de la Stratégie de développement et de réduction de la pauvreté. L'alimentation scolaire est également bien alignée avec le Programme décennal de développement de l'éducation 2003-2012 qui appelle notamment à la création de cantines scolaires dans le premier cycle de l'école primaire pour encourager la scolarisation.

### *Appropriation*

**51.** De manière générale, le PAM a réellement essayé d'encourager l'appropriation par le Gouvernement du domaine de l'aide alimentaire et des principales activités sectorielles incluses dans le portefeuille de pays. L'efficacité de cet effort varie en fonction des instances gouvernementales concernées, avec des degrés d'appropriation généralement élevés au niveau national mais plus variables au niveau local.

**52. Niveau national.** Comme on vient de le dire, il n'y a guère de problème d'appropriation en ce qui concerne l'aide alimentaire au niveau national, tant que l'implication du Gouvernement du Niger, par l'intermédiaire du DNP-GCA, est forte et efficace. Le Plan de soutien annuel est un document défini pour l'essentiel par le Gouvernement. La décision de celui-ci de tenir des délibérations publiques pour décider quelles communes doivent être ciblées pour les programmes de distribution d'aide alimentaire montre bien l'importance politique extrême de l'aide alimentaire au Niger et la volonté du Gouvernement de faire preuve de transparence sur le sujet sensible du ciblage géographique. Le niveau d'appropriation sectorielle dans les ministères compétents est aussi très élevé, en particulier au Ministère de l'éducation, qui a conduit une évaluation des activités d'alimentation scolaire en 2008, avec la participation active du BP. Cet effort a abouti à l'élaboration d'une stratégie nationale d'alimentation scolaire, qui a été adoptée en 2011. Le PAM a

---

<sup>17</sup> Le ciblage de la supplémentation généralisée inclut également l'utilisation des taux régionaux de malnutrition aiguë globale (MAG) comme filtre supplémentaire. Pour plus de détail, se reporter aux paragraphes 69 et 70.

aussi travaillé avec la Primature et le Ministère de l'agriculture pour soutenir l'élaboration d'une stratégie nationale pour les banques céréalières, qui a été adoptée par le Gouvernement nigérien en 2011. Les services du Ministère de la santé ont aussi manifesté une grande volonté d'appropriation des activités de nutrition en participant activement avec le BP au Groupe de travail sur la nutrition et à un groupe technique *ad hoc* qui a été formé pour assurer la supervision des distributions de supplémentation généralisée.

53. **Niveaux régional et local.** Aux niveaux régional et local, le tableau de l'appropriation des activités d'aide alimentaire est moins clair. La surveillance des distributions d'aide alimentaire est du ressort des Comités régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaire (CR/PGCA) et leur équivalent départemental (CSR/PGCA). Les membres des comités sont choisis parmi les cadres territoriaux, les élus et le personnel des ministères techniques. Ces comités ont pour mandat de surveiller les principales étapes du processus de l'aide alimentaire, y compris les recensements, la délivrance des cartes de bénéficiaire et les distributions elles-mêmes. Cependant, ce mandat ne s'accompagne d'aucun financement qui permettrait une réelle présence sur le terrain, laquelle est indispensable pour que cette surveillance soit efficace. Pour résoudre ce problème, pendant la période d'évaluation, le PAM a incorporé des budgets pour la surveillance locale de l'aide alimentaire par des membres des CSR/PGCA dans ses accords de partenariat sur le terrain avec les ONG partenaires. D'après les responsables des ONG locales et des sous-bureaux, ce système a très bien fonctionné et a permis de garantir que les autorités locales compétentes soient présentes pour assister aux distributions et résoudre les problèmes qui pouvaient surgir. Toutefois, à partir de 2012, le BP est passé à un système dans lequel les fonds destinés à la surveillance locale étaient fournis directement aux divers CR/PGCA pour être ensuite distribués aux CSR/PGCA, les réallocations budgétaires étant soumises à la présentation des rapports de surveillance. Ce nouveau système devrait améliorer l'appropriation au niveau local en confiant la gestion de ce processus vital aux organes appropriés du Gouvernement, plutôt que de la déléguer aux ONG<sup>18</sup>.

#### *Processus et structures gouvernementaux*

54. Les principales modalités de la collaboration du PAM avec les processus et structures gouvernementaux pour l'aide d'urgence ont été décrites dans la discussion du fonctionnement du DNPGCA ci-dessus. Cette section aborde la manière dont le PAM opère avec les structures clés dans les trois principaux secteurs du portefeuille.

55. **Développement rural.** Le PAM a relativement peu d'interactions avec les principaux ministères techniques concernés par le portefeuille du développement rural. Ceci tient à un ensemble de facteurs dont le principal est que le PAM lui-même possède peu d'expertise technique en matière de création d'actifs au niveau communautaire pour améliorer la productivité des terres agricoles et des pâturages ou concernant les banques céréalières. Il est ainsi conduit à déléguer les discussions techniques sur la démarche et les décisions opérationnelles qui impliqueraient une coordination avec le Ministère de l'agriculture et le Ministère de l'environnement à ses partenaires de mise en œuvre (BC et activités de VCT). De plus, du côté du Gouvernement nigérien, la responsabilité technique pour les activités de développement rural est répartie entre le Ministère de l'agriculture pour les banques céréalières, le Ministère de l'environnement pour la création des ouvrages de conservation des sols et de l'eau et le Ministère de l'élevage pour les activités liées aux pâturages. Sur le terrain, la seule intervention constante des agents locaux s'effectue dans le cadre des programmes VCT où les agents régionaux du Ministère de l'environnement conduisent des

---

<sup>18</sup> Il devrait aussi garantir une surveillance plus impartiale en séparant plus clairement la mise en œuvre de la surveillance.

visites de sites afin de promouvoir le respect des normes techniques pour les structures créées. Mais encore une fois, les interactions de ces agents se font principalement avec les partenaires de mise en œuvre du PAM. Un fait important survenu récemment est la formation du HCI3N en 2011 qui a créé une nouvelle dynamique au niveau politique pour des actions visant à améliorer la productivité agricole dans une perspective de sécurité alimentaire. Bien que le HCI3N n'ait pas été actif pendant la plus grande partie de la période d'évaluation, le BP a commencé en 2012 à collaborer avec le HCI3N au développement d'un approvisionnement local pour les programmes d'alimentation scolaire et a établi une relation de travail qui peut être mise à contribution pour soutenir les activités de développement rural liées à la production à plus grande échelle.

56. **Santé et nutrition.** Le PAM collabore étroitement avec la Direction de la nutrition du Ministère de la santé en vue de coordonner ses activités de nutrition. La Direction de la nutrition est chargée de surveiller les CRENAM par l'intermédiaire du personnel régional au sein de la Direction régionale de la santé (DRSP), qui effectue des visites conjointes de contrôle des CRENAM avec des agents des sous-bureaux du PAM chargés de la surveillance des distributions alimentaires. Le PAM contribue aussi, avec l'UNICEF, à soutenir le Groupe de travail sur la supplémentation généralisée, dont la Direction de la nutrition est le membre principal. Ce groupe de travail joue un rôle majeur dans la surveillance de la supplémentation généralisée.

57. **Éducation.** Les activités d'alimentation scolaire sont mises en œuvre en étroite coopération entre le bureau de pays et les structures responsables des cantines scolaires au sein du Ministère de l'éducation nationale aux niveaux central et décentralisé. La Division des cantines scolaires, au sein de la Direction des ressources financières et matérielles du Ministère de l'éducation nationale, assure la supervision des cantines scolaires au niveau central. Elle est relayée aux niveaux décentralisés par un Coordonnateur régional des cantines scolaires au sein de chacune des Directions régionales de l'Éducation nationale (DREN) concernées puis, au niveau des départements, par les Inspections de l'éducation de base (IEB) où un Gestionnaire des cantines scolaires est chargé à plein temps du suivi des écoles bénéficiant d'une cantine appuyée par l'État ou par le PAM. Ce dernier collabore directement avec les directeurs d'école et les représentants des Comités de gestion des établissements scolaires (COGES) responsables de la mise en œuvre des cantines scolaires au niveau local.

#### *Alignement avec les partenaires*

58. Le portefeuille de pays du PAM était bien aligné avec les organismes du système des Nations Unies. Au niveau le plus large, le portefeuille s'accorde parfaitement avec les objectifs 2009-2013 du PNUAD pour l'amélioration de l'efficacité de la réponse du Niger aux crises alimentaires et aux catastrophes naturelles, un meilleur accès aux services sociaux et l'accroissement de la production agricole. Le PAM suit aussi de très près l'UNICEF sur la formation d'une démarche commune en matière de nutrition. Ces deux organismes collaborent dans le cadre du Groupe de travail sur la supplémentation généralisée et du Groupe de travail sur la nutrition, arrivant souvent à une position commune sur les sujets clés au sein de ce dernier. La programmation conjointe de soutien des CRENI et le soutien financier que le PAM apporte à l'UNICEF pour l'enquête nutritionnelle SMART annuelle réalisée en juin sont d'autres manifestations de cette bonne relation de travail dans le domaine de la nutrition. Par contre, les rapports entre les deux organismes sont quasi inexistantes dans le secteur de l'éducation.

59. Dans un passé récent, le PAM était assez faiblement aligné avec la FAO. Ces deux partenaires coopéraient dans le cadre du groupe de travail sur la sécurité alimentaire mais sans synergie au niveau opérationnel. Cependant, les choses ont commencé à changer à l'époque de la

mission d'évaluation en 2012. Le PAM collabore étroitement avec la FAO pour s'assurer que les communautés soutenues par l'aide alimentaire du PAM pour les DGC/VCT sont aussi ciblées par la FAO pour les distributions de semences. Ces deux organisations envisagent de développer également un programme d'aide commun destiné à encourager la production agricole dans les oasis de la région de Diffa<sup>19</sup>.

60. Jusqu'en juillet 2011, le PAM était étroitement aligné sur l'ONUSIDA et la Coordination intersectorielle de lutte contre les IST/VIH/SIDA en matière de soutien aux patients séropositifs pour le VIH. Cependant, du fait de l'absence de réponse des bailleurs de fonds à la suite de l'échec et la fin des discussions de la série 11 du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le PAM a abandonné son soutien aux patients séropositifs, marquant ainsi la fin de cet alignement. Il est aussi important de souligner que le BP, en collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA), est en train de développer une activité pour soutenir une composante d'éducation des jeunes en matière de planification familiale en 2012.

61. L'alignement avec les partenaires ONG est difficile à évaluer vu leur grand nombre (110 en 2011). Néanmoins, dans les secteurs de la santé et du développement rural, il existe des cas d'alignement stratégique avec un nombre restreint d'ONG ou de projets de l'État qui ont des financements stables en dehors du PAM pour exécuter des activités complémentaires à celles du PAM. Ceci est particulièrement notable par exemple avec Médecins sans frontières Suisse qui intervient au niveau des CRENI, avec CARE et le Programme d'appui communautaire (PAC) qui offrent un soutien aux banques céréalières, et avec différents projets de développement rural qui interviennent dans l'appui à l'agriculture comme le (Projet de gestion intégrée de l'environnement (PGIE) et le Projet de développement régional de Dakoro (PDRD).

#### *Synergies par les partenariats*

62. Si l'équipe d'évaluation a pu constater un alignement étroit entre le PAM et les partenaires du Gouvernement en matière de stratégie et de planification, l'existence de synergies sur le terrain grâce à des dispositifs de mise en œuvre coordonnée et conjointe avec le Gouvernement et des partenaires du système des Nations Unies est beaucoup plus limitée.

63. On peut citer à cet égard la ration d'accompagnement distribuée par le PAM aux mères accompagnatrices d'enfants atteints de malnutrition grave bénéficiant d'un traitement thérapeutique fourni par l'UNICEF et les CRENI. Tandis que le PAM fournit ce traitement dans 25 des 45 CRENI qui existent au total, le ciblage réel des CRENI individuels est déterminé par les demandes de soutien des différentes ONG partenaires, et non par le biais d'une planification conjointe avec l'UNICEF.

64. De même, l'équipe d'évaluation a constaté que les activités du portefeuille de développement rural du BP (VCT/ECT et BC) avaient un caractère dispersé avec une grande diversité dans le type de partenariat. Dans certains cas, l'équipe a constaté que les activités de BC et de VCT bénéficiaient d'un accompagnement renforcé soit d'ONG soit de projets de l'État ayant accès à d'autres ressources pour financer la formation et l'accompagnement de suivi dans le cas des banques céréalières, et d'un certain niveau de développement agricole ou de contrôle après la création d'actifs pour les projets VCT. Toutefois, dans d'autres cas, l'ONG de mise en œuvre dépendait uniquement d'un financement du PAM et n'était présente que pendant la seule saison où la Banque Céréalière était établie ou l'actif de VCT créé, avec très peu de suivi ultérieur. Dans

---

<sup>19</sup> Remarquons qu'à la fin des années 1990 et au début des années 2000, la FAO et le PAM ont collaboré sur un certain nombre d'importants projets de développement rural conjoints. Donc, cette nouvelle volonté de collaborer représente un retour à une situation qui existait déjà à cette époque.

certains cas, des synergies ont amélioré l'efficacité des investissements du portefeuille du développement rural du PAM, mais elles ont surtout dépendu des capacités financières et techniques du partenaire de mise en œuvre, sans qu'il y ait eu de politique délibérée visant à favoriser, voire à renforcer les partenaires de mise en œuvre possédant ces capacités.

### *Alignement avec la stratégie générale du PAM*

65. L'évaluation a analysé dans quelle mesure le portefeuille correspondait au plan stratégique du PAM. L'équipe d'évaluation a constaté que le portefeuille de pays du PAM (2007 – 2011) était bien aligné avec le nouveau plan stratégique du PAM, comme le montre le tableau 2 dans la section 1.3 ci-dessus.

## **2.2. Opérer des choix stratégiques**

### *Générer et utiliser des informations analytiques*

66. Le bureau de pays est doté d'une solide unité ACV qui a démontré sa capacité à travailler de près avec les principaux partenaires du Gouvernement, particulièrement le SAP, et avec l'unité des programmes au sein du BP. L'équipe d'évaluation a identifié deux domaines essentiels où l'unité ACV a assumé un rôle de chef de file au Niger: 1) l'analyse de l'insécurité alimentaire et 2) l'analyse des facteurs orientant le choix entre espèces et vivres pour le mécanisme de prestation de l'aide.

67. L'unité ACV joue un rôle central dans le soutien aux efforts du Gouvernement nigérien pour comprendre la dynamique de l'insécurité alimentaire. Au cours de la période d'évaluation (et même avant<sup>20</sup>), elle a joué un rôle clé pour mettre en place l'enquête conjointe annuelle qui est menée par le SAP. La direction du SAP apprécie l'aide et le renforcement des capacités qu'elle obtient de l'unité ACV et indique qu'il s'agit d'une des principales raisons pour lesquelles elle est maintenant en mesure de préparer, de conduire et d'exploiter l'enquête avec peu ou pas de soutien technique. En dehors de l'enquête annuelle, le personnel du PAM joue aussi un rôle de soutien méthodologique au suivi permanent dans lequel les agents régionaux du Ministère de l'agriculture et les membres des CSR/PGCA locaux sont chargés de coordonner la collecte des données sur la disponibilité de la nourriture, son utilisation et son accès et les sites sentinelles dans lesquels des ménages pré-identifiés de zones critiques sont sélectionnés pour des enquêtes périodiques ayant pour but d'évaluer les changements dans leur situation de sécurité alimentaire<sup>21</sup>.

68. Le second domaine dans lequel l'unité ACV a joué un rôle technique de premier plan est la mise en place d'un système permettant d'évaluer l'efficacité de l'assistance en espèces par rapport à l'aide alimentaire dans des zones géographiques spécifiques. Depuis l'introduction de l'assistance en espèces en 2010, le personnel d'ACV travaille en étroite collaboration avec l'unité «Cash and Voucher» en vue de développer un système de notation prenant en compte quatre critères (accessibilité, intégration des marchés, volatilité des prix locaux des céréales, et la présence ou non des ventes de céréales subventionnées par le Gouvernement) qui sont appliqués pour obtenir des scores au niveau des communes. Ces scores permettent ensuite d'éliminer les communes dans lesquelles les marchés n'ont pas l'ampleur suffisante pour faire face à la demande accrue de nourriture résultant de l'injection de grandes quantités d'argent dans une communauté rurale. Le système d'analyse qui en résulte, et qui a été créé dans cette courte période, place le PAM au premier plan des bailleurs de fonds au Niger pour ce qui est de cibler l'assistance en espèces là où elle est le plus appropriée. Il représente également une contribution importante aux efforts du

---

<sup>20</sup> L'unité ACV a commencé à collaborer avec le SAP en vue de produire la première enquête en 2005.

<sup>21</sup> Au moins avant l'abandon de ces sites par le SAP en 2008.

PAM pour encourager une meilleure utilisation de l'aide en espèces qui figure parmi les objectifs du Plan Stratégique 2008 – 2013.

69. L'évaluation a aussi identifié deux domaines où existent des carences en matière d'informations analytiques qui auraient été extrêmement utiles pour guider les décisions programmatiques. Ces carences sont déjà bien connues par le BP et génèrent beaucoup de discussions parmi le personnel de l'unité ACV et les responsables des programmes. Le premier de ces problèmes se rencontre lors du ciblage géographique de l'assistance de supplémentation généralisée. Ce ciblage est d'abord opéré dans les régions où le taux de malnutrition aiguë globale (MAG) des enfants dépasse 15 pour cent selon les mesures de l'enquête nutritionnelle SMART du mois de juin de l'année précédente. Les régions où les taux de MAG se situent entre 10 et 15 pour cent sont considérées comme des cas limites pour lesquels le PAM attend que les résultats de l'enquête sur la sécurité alimentaire de novembre soient disponibles au niveau de chaque département. De ce fait, généralement en décembre ou janvier, une seconde coupe est effectuée sur la base des scores combinés de l'insécurité alimentaire grave et modérée dans ces départements.

70. Ce processus présente un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, la première sélection régionale s'effectue sur la base de scores de MAG qui datent déjà d'au moins un an quand débute la supplémentation généralisée et qui peuvent n'avoir aucun rapport avec l'état nutritionnel des enfants au moment des distributions. Le deuxième problème est que le ciblage dans les régions limites repose en grande partie sur les scores de la sécurité alimentaire, qui sont largement déterminés par les phénomènes du cycle agricole et la disponibilité alimentaire générale, mais qui présentent une corrélation très imparfaite avec la malnutrition des enfants. Le troisième problème est que le ciblage géographique s'effectue en fonction de la moyenne des scores de MAG pour les enfants de zéro à cinq ans, ce qui peut masquer des taux très éloignés pour les enfants du groupe cible pour la supplémentation généralisée (6 à 23 mois). Du fait de ces problèmes analytiques, l'équipe pense que le système actuel de ciblage géographique est très déficient. L'équipe en a trouvé des indications lors de sa visite de septembre aux CRENI de Zinder et Mirriah, qui ont tous deux été exclus du programme de supplémentation généralisée en 2012 après l'avoir été en 2010 et 2011. Pour de plus amples détails sur l'analyse de ce problème par l'équipe, se reporter à l'annexe 8.

71. Le second domaine de faiblesse analytique concerne l'identification des zones en situation d'insécurité alimentaire pour le ciblage des activités de DGC et VCT/ECT. Cela ne concerne que l'unité géographique la plus réduite qui correspond plus ou moins à l'échelle de la commune. Tandis que l'unité ACV a travaillé avec le SAP pour affiner une méthodologie spécifique en vue de mesurer le niveau de l'insécurité alimentaire jusqu'au niveau du département, aucune méthode statistique valide n'a été mise au point pour identifier les zones d'insécurité alimentaire au niveau de la commune ou plus bas. De ce fait, les informations analytiques tirées de l'enquête annuelle et du suivi permanent sont combinées avec les résultats des délibérations des deux réunions du SAP (voir le paragraphe 49) sans cadre analytique précis pour aboutir à la désignation finale des «zones vulnérables» à l'intérieur des départements qui seront ciblés par les distributions d'urgence et par les activités VCT/ECT. Ce point faible est reconnu par le SAP, par les responsables des programmes et par l'unité ACV, mais aucune solution n'a encore été trouvée pour y remédier. Ceci reflète sans doute le fait que la mise en œuvre d'une enquête statistique pouvant mesurer l'insécurité alimentaire au niveau de toutes les communes constitue un défi énorme sur le plan technique et financier.

72. Il convient de noter qu'en plus du PAM, d'autres partenaires jouent un rôle clé dans la recherche de solutions à ces deux problèmes d'ordre analytique. Spécifiquement, l'UNICEF dirige l'enquête nutritionnelle SMART en juin et le SAP, ainsi que tous les partenaires du DNP-GCA, sont les principales parties prenantes pour les mesures de l'insécurité alimentaire. Ainsi, si les carences soulignées ci-dessus ont une incidence importante sur les décisions de programmation du PAM et s'il est important que les responsables de programmes au BP et l'unité ACV reconnaissent que des problèmes existent bel et bien, la tâche de trouver des solutions pour combler ces carences doit se mener de concert avec d'autres partenaires.

#### *Élaboration des stratégies d'intervention*

73. Les stratégies d'intervention du PAM au cours de la période d'évaluation ont été largement influencées par deux développements extérieurs importants: les mauvaises relations avec le gouvernement de 2007 à 2010 et la nécessité d'une réponse massive pour faire face à la crise alimentaire de 2010. L'autre facteur interne qui a joué sur le développement des stratégies d'intervention est la priorité accordée par le PAM, ainsi que par plusieurs autres bailleurs de fonds importants, à l'utilisation des espèces comme mécanisme d'assistance. Tous ces axes des interventions stratégiques sont abordés dans la section ci-dessous.

74. **Analyse des buts du gouvernement et des partenaires.** Les divergences stratégiques sous-jacentes entre le PAM et le gouvernement Tandja qui se sont manifestées pendant la première partie de la période d'évaluation ont eu une très forte incidence sur le portefeuille de pays. Compte tenu de la résistance du gouvernement vis-à-vis de l'aide alimentaire, le PAM a été contraint d'élaborer des stratégies d'intervention compatibles avec les objectifs de ce gouvernement. Pour cela, les responsables du BP ont pris deux types de mesures: 1) ils ont inventé une panoplie de nouvelles activités entre 2008 et 2009 qui apparaissent dans les rapports du système COMPAS, mais qui ne se trouvent pas dans les principaux documents de l'IPSR et du Programme de Pays. Au moyen de cet artifice, le personnel du BP a pu justifier de volumes de distribution relativement faibles à des groupes spécifiques, comme les agriculteurs, les personnes handicapées et les personnes déplacées pour qui les distributions de vivres gratuites ne soulevaient aucune objection de la part du gouvernement. 2) Ils ont décidé d'investir dans le soutien aux banques céréalières, en grande partie parce qu'il s'agissait d'une activité d'aide alimentaire qui n'était pas perçue comme un secours alimentaire d'urgence et qu'elle était donc acceptable aux yeux du gouvernement.

75. En termes de priorités programmatiques concrètes, l'ensemble des activités qui n'étaient pas considérées comme de l'aide alimentaire par le gouvernement Tandja (alimentation scolaire, banques céréalières, alimentation complémentaire aux CRENAM et rations CRENI) a représenté entre 52 et 27 pour cent de l'aide alimentaire acheminée entre 2007 et 2009. En 2011, première année de non-crise correspondante, les mêmes activités ont représenté seulement 14 pour cent. On constate donc une évolution nette dans le portefeuille avec une reprise peu surprenante de l'aide alimentaire ciblant les populations vulnérables (DGC, supplémentation généralisée et VCT/ECT) après l'arrivée des nouveaux gouvernements en 2010 et 2011.

76. Outre le Gouvernement du Niger, le bureau de pays s'est généralement conformé aux objectifs de ses principaux partenaires du système des Nations Unies, comme nous l'avons décrit plus haut aux paragraphes 58-60.

77. **Évaluation de l'efficacité et de l'efficience.** De manière générale, l'équipe d'évaluation a constaté que les stratégies d'intervention du PAM étaient élaborées dans un souci aussi bien d'efficacité que d'efficience. Dans l'ensemble, les efforts consentis par le PAM pour intégrer le

mécanisme du DNP-GCA se sont avérés essentiels pour garantir que sa réponse aux situations de crise soit, dans toute la mesure du possible, orientée en temps utile vers les régions et les populations qui en avaient le plus besoin. Ce mécanisme a contribué à augmenter l'efficacité globale de l'aide alimentaire comme le montre l'organisation de la réponse à la crise de 2010, dans laquelle des volumes sans précédent d'aide ont été mobilisés et ciblés et ceci avec une enquête conjointe d'urgence organisée au mois d'avril seulement<sup>22</sup>. Ainsi, aux mois culminants de la crise, en juillet et août, le PAM a atteint 5,7 millions de bénéficiaires, soit 38 pour cent de la population du Niger<sup>23</sup>. Qu'un tel volume d'aide puisse être ciblé et acheminé en si peu de temps, après l'enquête d'avril, montre que les structures et méthodologies sous-jacentes mises en place étaient suffisamment solides pour pouvoir réagir à temps.

78. L'efficacité de l'aide alimentaire devrait aussi être nettement accrue par la décision prise par le BP de modifier sa démarche globale vis-à-vis du ciblage au niveau des ménages à partir de l'année 2012. Avant, c'est-à-dire pendant la période de l'évaluation, le PAM avait utilisé la classification du SAP des «zones vulnérables» en dessous du niveau du département pour identifier les villages devant recevoir des distributions d'aide alimentaire. Il a ensuite chargé des ONG de dresser les listes des familles les plus pauvres dans ces villages vulnérables par le biais de consultations avec les dirigeants villageois jusqu'au nombre de bénéficiaires prévu en fonction des statistiques démographiques et les taux d'insécurité alimentaire. Ce système comportait trois lacunes: 1) tout le système de classification pour identifier les zones vulnérables sous le niveau du département est sujet à caution du fait de l'absence de toute méthodologie quantitative claire (voir le paragraphe 71 ci-dessus), 2) le ciblage réel des bénéficiaires a été effectué conformément aux chiffres attendus en fonction de statistiques démographiques qui ont été mises en question à plusieurs reprises<sup>24</sup> et 3) il existait des variations importantes dans la manière dont les ménages individuels étaient sélectionnés, les ONG partenaires suivant un large éventail de pratiques<sup>25</sup>. Depuis 2012, le PAM utilise le modèle d'analyse de l'économie des ménages (HEA: Household Economy Analysis) qui s'appuie sur un système normalisé de notation de l'actif des ménages. Cela consiste en un processus participatif auquel prennent part les communautés dans le but de définir des seuils d'actifs afin de pouvoir classer les ménages pauvres et très pauvres, puis de noter tous les ménages du village en utilisant ces seuils. Le résultat final est une liste ordinale des ménages classés par niveau de pauvreté, approuvée par la communauté et à laquelle on fait correspondre le nombre prévu de bénéficiaires afin d'établir une liste des bénéficiaires admissibles.

79. La démarche de l'analyse de l'économie des ménages adoptée par le BP présente l'avantage significatif d'être transparente et exhaustive. Surtout, elle couvre tous les ménages d'un village avec un classement ordonné qui signifie que le même instrument de base peut être utilisé plusieurs fois pour cibler l'aide, même avec différents niveaux de ressources disponibles. Plus important encore, comme elle est appliquée sur l'ensemble d'un département et qu'elle permet au PAM de cibler les ménages démunis dans ce qui aurait été classifié comme «villages non vulnérables», elle offre une réponse cohérente au problème du manque de méthodologie rigoureuse pour identifier les zones vulnérables en dessous du niveau du département.

---

<sup>22</sup> Cette situation inhabituelle avait pour origine les divergences entre le Gouvernement nigérien et les partenaires du DNP-GCA concernant l'enquête conjointe de novembre 2009 décrite dans le paragraphe 47.

<sup>23</sup> Chiffres des bénéficiaires en août 2010 de la base de données COMPASS du BP.

<sup>24</sup> Les statistiques démographiques ont été calculées par l'INS à partir d'un recensement de 2001 auquel a été appliqué un taux de croissance annuel stable de 3 %. Cette méthode de calcul a été mise en question par la quasi-totalité des partenaires techniques que l'équipe d'évaluation a rencontrés.

<sup>25</sup> Voir l'évaluation de l'EMOP 100170, page 12.

80. L'équipe a constaté que des soucis d'efficience ont également motivé la décision du BP d'étendre son utilisation des espèces. Sans les frais connexes du transport terrestre, entreposage et manutention, l'assistance en espèces est à la fois plus facile et moins coûteuse à mobiliser que les vivres. Le tableau 3 ci-dessous présente une estimation réalisée par le BP en 2011 du coût de l'acheminement de 27 946 tonnes de vivres, ce qui représente l'équivalent de l'assistance en espèces prévue dans le cadre de l'IPSR 200051. Ce tableau montre que l'assistance en espèces est nettement moins coûteuse à acheminer au Niger que l'aide alimentaire, permettant une réduction des coûts de 39 pour cent.

**Tableau 3: Coût de l'acheminement de l'aide alimentaire en 2011**

Poste	Marchandise (USD)	Transport extérieur (USD)	LTSH (USD)	ODOC (USD)	DSC (USD)	ISC (USD)	Total (USD)
Nourriture (27 946 tonnes)	13 269 993,51	1 991 154	9 222 194	2 707 915	1 006 909	1 973 871	30 172 039,02
Espèces	13 522 320	-	-	2 704 464	946 562	1 202 134	18 375 480,65

Source : BP, Unité espèces et bons.

81. Avec ce niveau d'économie de coûts grâce au recours aux espèces, la décision d'augmenter l'échelle des activités en espèces prévues en 2010-2011 est non seulement un exemple de conformité avec les stratégies et objectifs du PAM et des bailleurs de fonds, mais elle est aussi au cœur de la recherche du rendement par le BP. Les économies réalisées en utilisant des espèces représentent un gain d'efficience important qui a augmenté le niveau global des ressources disponibles pendant la période d'évaluation.

82. **Sélection des catégories de programme.** Pour évaluer le caractère approprié des catégories de programme, l'équipe d'évaluation veut souligner que le BP opérait dans un environnement extrêmement sensible sous le gouvernement Tandja et que, de ce fait, il a été contraint de faire un certain nombre de choix dans la façon de positionner les activités à l'intérieur des différentes catégories de programme. On peut citer à cet égard la disparition de l'activité VCT dans le Programme de Pays et son transfert vers l'EMOP 2010 et l'IPSR qui a suivi. Ce transfert a bien entendu été motivé par le refus du gouvernement d'incorporer les activités VCT dans le nouveau Programme de Pays de 2009. On pourrait aussi se demander pourquoi d'importantes activités nutritionnelles, comme le soutien aux CRENAM et aux CRENI, qui jouent un rôle clé dans l'ensemble des services opérationnels du Ministère de la santé publique, ne sont pas positionnées à plus long terme dans le Programme de Pays plutôt que dans des IPSR et des EMOP, à vocation à plus court terme. Ceci se comprend plus facilement quand on reconnaît que le gouvernement était peu enthousiasmé par l'alimentation complémentaire à l'époque de la mise au point des deux Programmes de Pays, ce qui a poussé le BP à privilégier un financement par le biais d'IPSR. Dans ce contexte, les Programmes de Pays pendant la période d'évaluation sont essentiellement devenus le recueil d'activités qui ne se heurtaient pas aux vues du gouvernement Tandja sur l'aide alimentaire (c.-à-d. les banques céréalières, l'alimentation scolaire et l'aide aux patients séropositifs), qui avaient toutes une solide justification sans rapport avec la crise alimentaire. Par contraste, les activités justifiées par une réponse à la crise tendent à être groupées par le BP dans la filière IPSR/EMOP.

83. La nécessité du consentement du gouvernement pour le nouveau Programme de Pays élaboré en 2009 a maintenu certaines «activités à problème» à l'écart du Programme de Pays, car

le BP n'arrivait pas à obtenir l'accord du gouvernement Tandja pour inscrire ces activités dans le Programme de Pays, et explique le choix privilégié des IPSR. Parmi les autres raisons plaidant en faveur de l'utilisation des IPSR, on peut citer simplement leur plus grand attrait auprès des bailleurs de fonds par rapport au Programme de Pays et leur souplesse programmatique donnant toute latitude de réaliser des activités de réponse à la crise et de reconstruction/préparation aux catastrophes. L'équipe d'évaluation estime que la stratégie du BP consistant essentiellement à transférer une bonne partie de ses activités centrales vers un cycle continu d'IPSR dans les années de non-crise, avec les EMOP augmentant ses capacités dans les années de crise, est tout à fait valable. Ceci est d'autant plus viable dans un pays comme le Niger soumis à des crises alimentaires cycliques, récurrentes tous les deux ou trois ans, ce qui peut justifier un enchaînement programmatique d'IPSR alternant, au besoin, avec une EMOP.

84. **Capacité de transfert.** Le Gouvernement du Niger ne dispose pas encore des capacités opérationnelles pour entreprendre des activités d'aide alimentaire à grande échelle. S'il est vrai que le Gouvernement a acquis une expertise substantielle de planification de l'aide alimentaire au sein de la Cellule des crises alimentaires et du SAP, elle ne se traduit pas par une projection efficace sur le terrain de la mise en œuvre. Dans ce domaine, l'expertise logistique du PAM en matière d'organisation des importations, du stockage et du transport et de la distribution de l'aide alimentaire dans le pays sera nécessaire lors des années de crise au Niger pendant un certain temps encore. De même, au niveau sectoriel, les principales relations de mise en œuvre devront continuer à être assumées par les partenaires de mise en œuvre pendant quelque temps. Dans les domaines du développement rural, de la santé et de la nutrition, les ministères techniques concernés auraient besoin d'un appui technique et institutionnel du PAM afin de pouvoir intervenir sur le terrain de façon continue. Des premiers pas significatifs ont en revanche été faits en ce sens dans le domaine de l'alimentation scolaire, le Ministère de l'éducation nationale, avec l'appui du BP, ayant commencé de franchir les étapes nécessaires pour aboutir à la mise en œuvre à terme d'un programme d'alimentation scolaire durable et d'un coût abordable.

#### *Priorité et modèle opératoire du PAM*

85. Durant la période d'évaluation, le modèle opératoire dominant du PAM<sup>26</sup> a été mis en cause par les réalités opérationnelles du BP Niger sous deux aspects spécifiques. Le premier est le traitement des activités en espèces dans les rapports normalisés du PAM, notamment les Rapports normalisés sur les projets (SPR). L'équipe d'évaluation a jugé surprenant qu'avec un portefeuille comptant plus de dix millions de dollars É.-U. de versements en espèces aux bénéficiaires au cours des deux dernières années de la période d'évaluation, qu'elle n'ait pu trouver de décompte global des activités en espèces dans les principaux tableaux sur les distributions et qu'elle doit, par contre, chercher dans les tableaux sur les «*»* pour connaître ces chiffres. De plus, il faut reconnaître l'effort fourni par l'unité des transferts monétaires du BP qui indique avoir inventé ses propres systèmes pour assurer le suivi de ses activités en espèces.

86. L'autre aspect du modèle opératoire du PAM qui a suscité une certaine attention au niveau opérationnel pendant la réponse à la crise de 2010 est le défi consistant à intégrer 98 agents temporaires durant les mois d'août-novembre, venus aider le BP à gérer les importants flux d'aide arrivant à cette époque. Avec un personnel de 99 à 110 agents seulement durant le premier trimestre de l'année, ceci représente un doublement des effectifs avec des personnes qui ne connaissaient pas l'environnement opérationnel nigérien. Le problème était particulièrement

---

<sup>26</sup> Par «*modèle opératoire du PAM*» nous désignons l'ensemble de procédures, d'outils de gestion et de structures organisationnelles qui font partie du système opérationnel du PAM.

délicat, car d'après l'évaluation de l'EMOP de la crise de 2010, le remplacement systématique du personnel du BP en faveur d'un personnel temporaire aux postes clés durant la crise de 2005 avait contribué à une désorganisation opérationnelle qui avait nui à la capacité du PAM à intervenir de manière efficace.

87. Selon les responsables du BP à l'époque et l'évaluation de l'EMOP 2010, par contraste avec la période de crise de 2005, un processus de prises de décisions avec des lignes managériales cohérentes a été maintenu tout au long de la période critique de quatre mois sans priver le personnel du BP de son pouvoir. En fait, des membres du personnel du BP ont été nommés chefs d'équipe avec du personnel extérieur venu de l'étranger placé sous leur autorité. Ce système de gestion semble avoir produit de bons résultats puisque l'équipe en place est parvenue à acheminer avec succès un niveau d'aide alimentaire sans précédent, sans accumulation notable des stocks jusqu'à la fin de l'année, lorsque les distributions ont commencé à se ralentir. Que le PAM ait été en mesure de relever le défi consistant à mobiliser un tel nombre d'agents extérieurs et à les incorporer efficacement aux équipes locales préexistantes met en évidence la valeur de son modèle de gestion des crises ainsi que les compétences et le jugement de la direction du BP à l'époque.

## **2.3 Performance et résultats du portefeuille**

### *Bilan de l'aide distribuée aux bénéficiaires*

88. Les activités du portefeuille de pays, prises dans leur ensemble, ont été appréciées de façon positive par l'équipe d'évaluation. Cette appréciation doit être nuancée en fonction des performances enregistrées dans les différents secteurs. Dans les secteurs de l'éducation et des distributions d'urgence (DGC et DGC/ration de protection en 2010), les performances ont été très bonnes, avec de très bons résultats par rapport aux objectifs. Dans le secteur de la nutrition et de la santé, les performances ont été presque aussi bonnes, mais avec quelques interrogations concernant l'activité importante qu'est la supplémentation généralisée. Dans le domaine du développement rural, les performances en termes de contribution à la résilience ont été jugées nettement moins convaincantes. Ces constatations seront développées et expliquées plus en détail dans cette section du rapport.

89. Le portefeuille de pays 2007 – 2011 du Niger était composé de deux Programmes de Pays, trois IPSR et deux EMOP pendant la période d'évaluation. Comme nous l'avons décrit plus haut (paragraphe 82 et 83), l'utilisation de catégories de programme a essentiellement divisé le portefeuille en deux composantes: 1) les activités financées par le biais d'IPSR et d'EMOP, regroupant les activités nutritionnelles centrales, y compris l'alimentation complémentaire pour les enfants et les mères dans les CRENAM, supplémentation généralisée accompagnée de DGC et d'autres distributions alimentaires générales associées et 2) les activités au sein du Programme de Pays consistant, dans le secteur de la santé, en un soutien aux patients atteints de tuberculose et du VIH, et les cantines scolaires. Plusieurs activités ont chevauché ces deux grands groupes pendant la période d'évaluation. Il s'agit principalement des activités VCT/ECT, qui ont été financées initialement par le Programme de Pays et par l'IPSR 10509, puis uniquement par la filière IPSR/EMOP après les événements de 2010. Les rations alimentaires destinées aux mères accompagnant des enfants dans les CRENI ont aussi été initialement financées dans le cadre du Programme de Pays, mais sont ensuite passées dans la filière EMOP/IPSR en 2010. Les banques

céréalières ont été financées par des IPSR et les Programmes de Pays jusqu'à l'expiration de l'IPSR 10611, après quoi le financement a été limité au Programme de Pays<sup>27</sup>.

**Tableau 4: Bilan de l'activité dans les opérations majeures, 2007-2011**

Opération	Période	Budget total de l'opération USD	Contributions confirmées (USD)	%	Tonnage d'aide alimentaire planifié	Tonnage d'aide alimentaire distribué	%	Distributions en espèces planifiées USD	Distributions en espèces réalisées USD	%
IPSR 10509	27/02/06 30/07/07	385 678 787	206 594 678	54 %	13 963	19 932	143 %	--	--	
Progr.de Pays 102850	01/01/04 31/12/08	602 743 136	427 726 323	71 %	37 257	25 842	69 %	--	--	
IPSR 106110	10/01/2007 31/07/10	181 837 378	115 400 354	63 %	133 207	67 237	50 %	--	--	
Progr. de Pays 106140	01/01/09 31/12/13	47 217 238	28 288 884	60 %	29 915	24 320	81 %	--	--	
EMOP 200071	19/07/10 30/06/2011	3 072 729	2 700 159	88 %	3 916	2 729	70 %	--	--	
EMOP 200170	08/01/2010 30/06/11	279 401 688	172 284 248	62 %	265 591	142 566	54 %	4 922 000	3 726 803	76 %
Spanish Trust Fund 200262	04/01/2011 30/09/11	2 228 318	n.d.		--	--		1 125,000	1 097 228	98 %
IPSR 200051	06/09/2011 31/12/2012	164 363 734	81 693 686	50 %	21 922	32 925	150 %	6 856 400	3 124 665	46 %

**Remarques:** Le budget est pour la durée totale planifiée de l'opération. Contributions déclarées dans le rapport normalisé sur les projets final ou rapport normalisé sur les projets de 2011 pour les opérations toujours actives (Programme de Pays 106140 et IPSR 200051); les chiffres pour le tonnage planifié et réel et les espèces sont pour la période 2007-2011 uniquement et n'incluent pas les chiffres de l'année précédente pour les opérations commençant avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007 ni aucun des chiffres de 2012 pour les opérations continuant en 2012. Le tonnage est tel qu'il est indiqué dans les rapports normalisé sur les projets; pour les espèces, les chiffres proviennent du BP. Les chiffres du Spanish Trust Fund Project 200262 proviennent du document de projet et du BP.

90. L'estimation de la taille relative des différentes activités du portefeuille est compliquée par les erreurs de codification des données de supplémentation généralisée/ration de protection qui ont eu lieu durant les mois d'août à novembre pendant la crise de 2010. Comme le volume total combiné de l'aide attribuée dans cette période sous forme de supplémentation généralisée et de rations de protection représente 31 pour cent du flux total d'aide alimentaire pendant toute la période d'évaluation, il s'agit d'une erreur significative. Si les volumes d'aide pour la supplémentation généralisée et la ration de protection sont regroupés et classés dans la catégorie «santé et nutrition», le volume total de l'aide alimentaire dans ce secteur représente 57 pour cent du total de l'aide alimentaire durant la période de l'évaluation. Sans la supplémentation généralisée et la ration de protection, les activités relatives à la santé et à la nutrition ne représenteraient que 23 pour cent du total de l'aide alimentaire<sup>28</sup>. Après la santé et la nutrition, les distributions alimentaires générales constituent la deuxième composante du portefeuille en importance (16 %); viennent ensuite le développement rural (15 %) et l'éducation (11 %).

<sup>27</sup> Se reporter à l'annexe 6 pour une présentation graphique des activités en fonction des opérations pendant la période d'évaluation

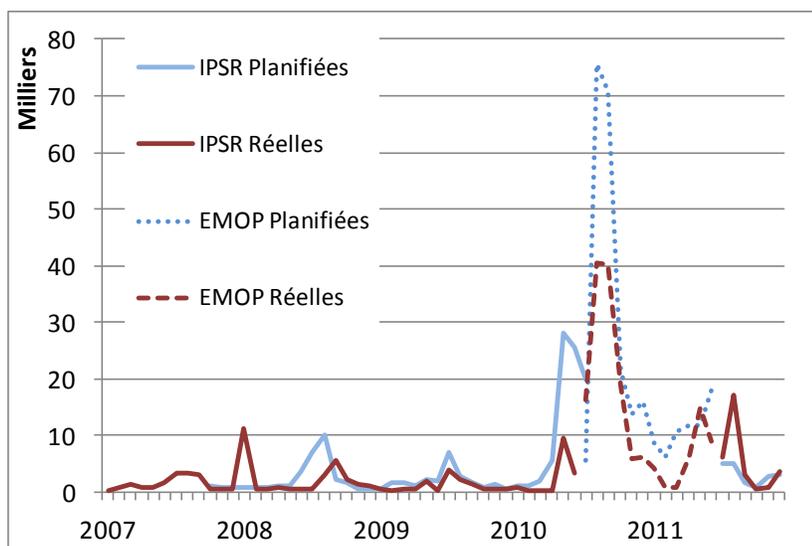
<sup>28</sup> La classification de la ration de protection dans la catégorie santé et nutrition est discutable, car elle n'était pas destinée à être consommée par les bénéficiaires pour lesquels il y avait un objectif nutritionnel spécifique. L'équipe a pensé qu'il aurait été plus logique de la grouper avec la DGC dans la catégorie distributions alimentaires, mais ceci n'était pas possible du fait des erreurs de codification qui la rendent indissociable de la supplémentation généralisée.

91. Les figures 6 et 7 ci-dessous montrent la performance de l'assistance alimentaire planifiée par rapport à l'assistance réelle dans le cadre des filières IPSR/EMOP et Programme de Pays comme décrit plus haut. Dans la figure 6, la cyclicité régulière de nombre d'activités dans le cadre des IPSR est apparente avec des pics annuels durant la soudure de mai à octobre quand augmentent les besoins de supplémentation généralisée, d'alimentation complémentaire et de DGC. L'ampleur sans précédent de la réponse à la crise de 2010 apportée par l'IPSR 10611 et l'EMOP 200170 est également évidente: les volumes d'aide alimentaire surpassent de loin les niveaux de toutes les autres années. Le mauvais niveau des distributions alimentaires réelles par rapport aux distributions planifiées qui est évident pendant la réponse à la crise de 2010, financée par l'EMOP, est dû au contexte de financement difficile. Ceci est apparent dans le tableau 4 qui montre que les contributions de l'EMOP représentent seulement 62 pour cent du montant prévu au budget<sup>29</sup>. Les distributions du Programme de Pays dans la figure 7 montrent une stabilité bien meilleure avec des pics et des creux qui suivent les distributions planifiées dans le programme d'alimentation scolaire.

---

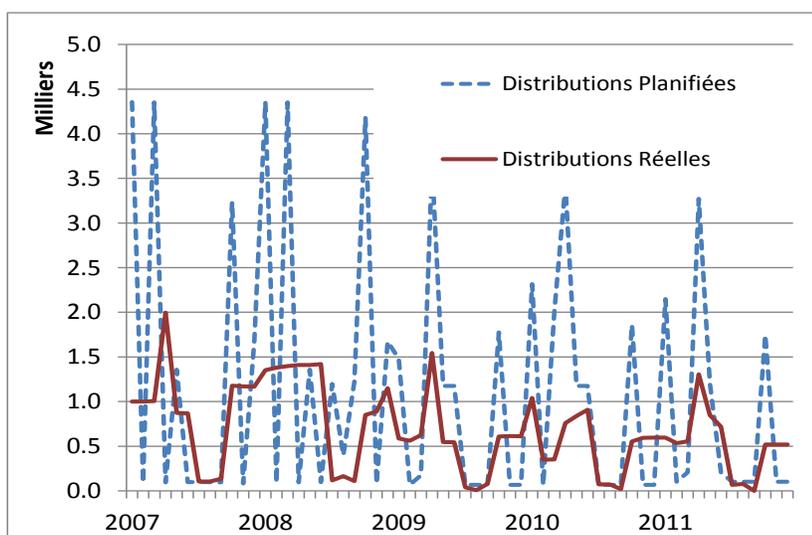
<sup>29</sup> 2010 a aussi été le témoin de crises majeures en Haïti et au Pakistan qui ont fait concurrence pour des fonds de secours insuffisants.

**Figure 6: EMOP 200170 et IPSR: Distributions réelles et planifiées (tonnes de vivres)**



Source : BP/COMPASS

**Figure 7: Programmes de Pays: distributions réelles et planifiées (tonnes de vivres)**

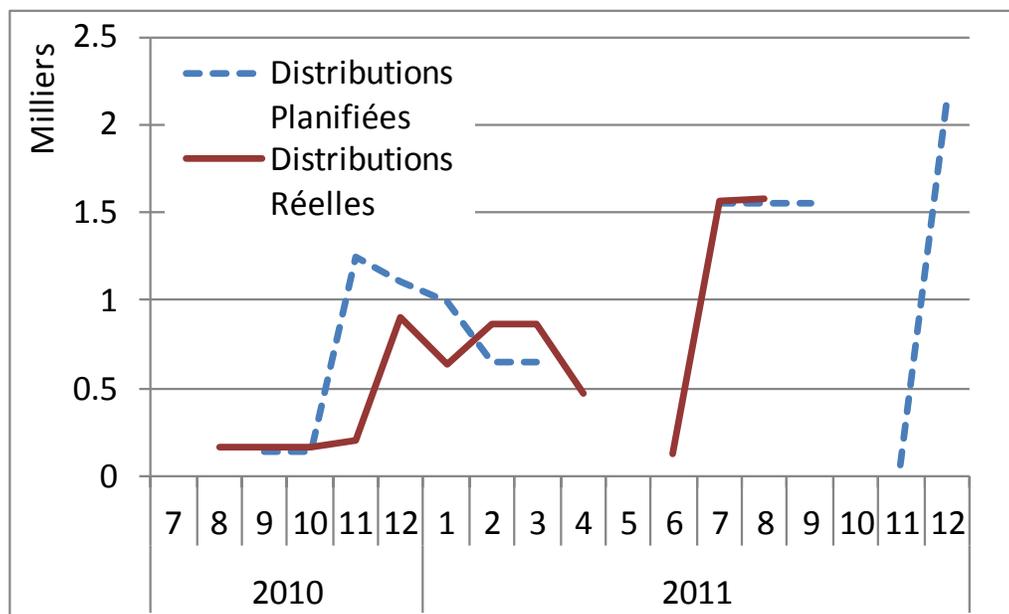


Source : BP/COMPAS

92. La figure 8 montre les distributions en espèces, qui ont regroupé trois mécanismes différents: 1) la fourniture d'équivalents en espèces pour la ration de protection associée à la supplémentation généralisée qui ne s'est produite qu'en novembre et en décembre 2010, 2) des transferts en espèces non assortis de conditions et 3) des versements ECT ou transferts monétaires assortis de conditions. Compte tenu de la nature pilote des activités en espèces en 2010, il est difficile de tirer une conclusion à propos des modèles saisonniers. Toutefois, un modèle commence à émerger en 2011, les activités ECT générant des flux entre janvier et mai lorsque le travail agricole est à son minimum, sont remplacées par de plus gros volumes d'activités de transferts monétaires non assortis de condition, en conjonction avec des DGC durant la soudure. La

négociation plus lente que prévu des accords de partenariat sur le terrain pour les partenaires des activités de VCT, combinée avec la lenteur du financement, est à l'origine de l'écart entre les distributions en espèces réelles/planifiées à la fin de 2011.

**Figure 8: Distributions en espèces (\$ É.-U.)**



Source: BP/COMPAS

## Évaluation de l'assistance fournie par activité

### *Distributions d'urgence*

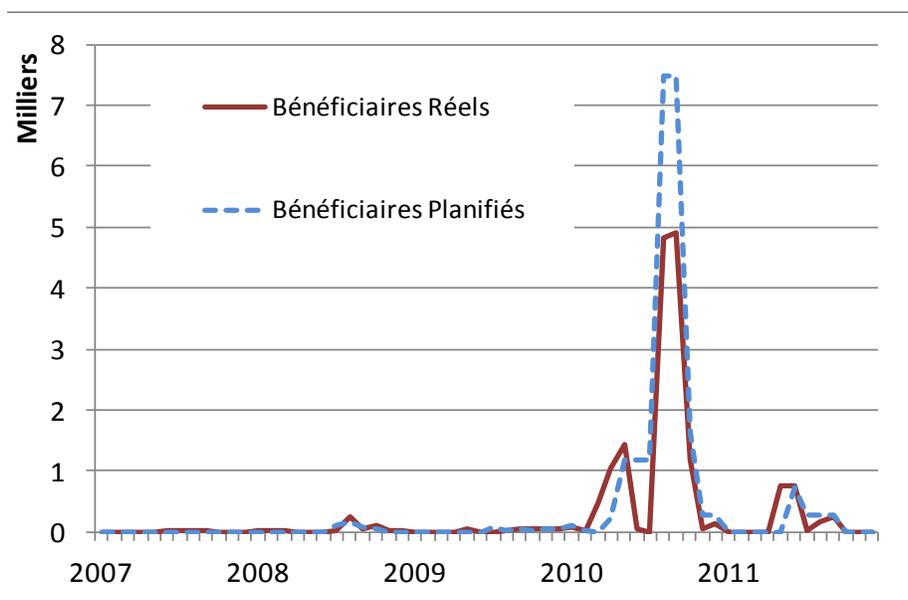
Distribution générale gratuite et activités associées, plus ration de protection

93. La discussion qui suit concerne les activités de distributions alimentaires DGC, ainsi que les activités associées créées en 2008 et 2009 par le BP. Celles-ci incluent une aide alimentaire pour les populations déplacées, les populations sinistrées, les agriculteurs et les personnes handicapées. Les bénéficiaires des transferts monétaires non assortis de conditions sont aussi regroupés ici avec les bénéficiaires de DGC. De plus, la ration de protection délivrée en 2010 en conjonction avec la supplémentation généralisée est aussi regroupée avec la DGC pour cette analyse dans la mesure où il s'agit essentiellement d'une distribution d'urgence avec un appui alimentaire dans des proportions massives au plus fort de la crise de 2010.

94. **Sélection des bénéficiaires.** Les zones devant être ciblées pour la DGC sont sélectionnées à travers le processus de planification annuel du DNP/GCA, dirigé par le SAP. Les résultats de l'enquête conjointe annuelle et des systèmes de suivi permanent sont utilisés pour identifier les départements ayant des taux d'insécurité alimentaire justifiant des distributions alimentaires ciblées pendant la soudure. À l'intérieur de ces départements, des zones vulnérables spécifiques sont identifiées à l'intérieur desquelles tous les villages sont ciblés pour la DGC. Durant la période d'évaluation, certains ménages de ces villages ont été sélectionnés par les ONG partenaires du PAM opérant de concert avec des membres locaux du CSR/PGCA. Le processus du ciblage des ménages individuels a été décrit plus haut (voir paragraphe 78).

95. **Bénéficiaires planifiés/réels:** La figure 9 montre les bénéficiaires réels ayant reçu une aide alimentaire sous forme à la fois de DGC et de ration de protection (RP) par rapport aux

**Figure 9: Bénéficiaires réels/planifiés, DGC+ RPrp**



Source : BP/COMPAS

bénéficiaires mensuels de distributions de type DGC n'a jamais dépassé 88 000. Cependant, à partir de 2010, les niveaux de DGC ont augmenté à plus de 1,4 million en avril, après quoi ils ont essentiellement été remplacés par la ration de protection pour le reste de 2010. L'appui sous forme de ration de protection est monté jusqu'à un pic sans précédent de 4 833 830 bénéficiaires en août. Ceci reflète la décision du BP de concentrer les ressources au plus fort de la crise sur la supplémentation généralisée protégée plutôt que de continuer avec la DGC. La DGC s'est ensuite rétablie comme une part croissante du portefeuille en 2011. Il est important de remarquer que les niveaux réels de bénéficiaires de ces activités combinées n'ont jamais atteint les niveaux planifiés durant la crise de 2010. Il s'agit là d'une conséquence du déficit de financement de l'EMOP 200170.

96. **Rations fournies.** Les ménages ciblés pour la DGC ont reçu une ration individuelle journalière de 500 g de céréales, 100 g de légumineuses et 20 g d'huile. Les rations ont été ajustées en fonction du nombre de personnes dans le ménage. En 2010, les bénéficiaires d'une ration de protection ont reçu 50 kg de céréales, 5 kg de légumineuses et 2 l d'huile, ration mensuelle basée sur une moyenne estimée de sept membres par famille. La taille de la ration n'a pas été ajustée en fonction du nombre réel de membres de la famille.

97. **Fréquence et durée de l'aide.** Si les mois réels ont changé chaque année en fonction des conditions saisonnières, les activités de DGC tombent généralement dans la période de mai à août avec les distributions occasionnelles s'étendant jusqu'à la fin de l'année civile selon les besoins. L'aide a été délivrée mensuellement.

98. **Atteindre les objectifs.** Malgré l'écart entre activités réelles et activités planifiées, l'équipe d'évaluation peut dire sans hésitation que, s'agissant de réaliser l'objectif principal qui était «sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence»

planifications. Deux éléments ressortent de ce tableau. D'abord la quasi-absence de toute activité d'aide alimentaire d'urgence importante dans la période précédant 2010. La seule «bosse» importante survient en 2008 à l'occasion d'un pic saisonnier dans les distributions, dont la plupart sont survenues sous la forme d'une activité d'aide pour les agriculteurs qui a touché 243 493 bénéficiaires en août sous une forme de «DGC déguisée». À part cet épisode, avant 2010, le nombre total de

(objectif stratégique 1), les activités de DGC et de rations de protection du BP ont été une réussite. La période critique à cet égard a été la crise de 2010 durant laquelle le PAM a mis sur pied une opération rapide et efficace d'aide alimentaire d'urgence qui, si elle n'a atteint que 62 pour cent des bénéficiaires prévus, est néanmoins parvenue à délivrer des vivres à quelque 4,8 ou 4,9 millions de Nigériens vulnérables, soit 33 pour cent de la population totale pendant les mois d'août et septembre<sup>30</sup>. Il ne fait pour nous aucun doute que sans cette massive injection d'aide alimentaire sous la forme de DGC et de ration de protection, la crise de 2010 aurait entraîné des pertes en vies humaines beaucoup plus importantes.

99. Sans diminuer l'impact positif global de l'aide grâce au nombre de vies sauvées, l'un des aspects de la stratégie de réponse à la crise de 2010 paraît problématique aux yeux de l'équipe. Il s'agit de la décision de concentrer les ressources après le mois de juillet presque exclusivement dans la distribution des vivres et des espèces aux ménages ciblés pour la supplémentation généralisée protégée, avec un arrêt total de la DGC après août. L'une des conséquences pratiques de cette décision a été que 70 pour cent des ménages se trouvant dans une situation d'insécurité alimentaire modérée et grave, qui étaient sans enfants âgés de 6 à 23 mois, ont été exclus par la stratégie de tout miser sur la supplémentation généralisée protégée, réservée aux ménages ayant des enfants dans cette tranche d'âge. En même temps, 51 pour cent des ménages dans le groupe d'âge cible de la supplémentation généralisée étaient classés dans les catégories «à risque» ou «en sécurité alimentaire» en termes d'insécurité alimentaire. La décision de privilégier l'utilisation de la ration protégée plutôt que la DGC implique d'accepter à la fois un degré élevé d'exclusion de ménages en situation de forte insécurité alimentaire et l'inclusion de ménages en situation d'insécurité alimentaire bien moindre dans la stratégie de réponse du PAM.

100. L'état alarmant de la MAG infantile dans l'enquête nutritionnelle de juin qui montre des taux dépassant le seuil de crise de 15 pour cent dans les régions de Maradi, Diffa, Zinder et Tahoua et des taux de MAG pour les enfants de 6 à 23 mois montant dans la plage de 20 pour cent à Maradi, Diffa et Tahoua, expliquent cette décision: des données alarmantes sur l'état de la nutrition infantile impliquaient la nécessité d'agir de manière décisive. Dans l'ensemble, la décision d'abandonner la DGC et de privilégier la ration de protection a été un arbitrage majeur qui aurait normalement été discuté par le CRC dans le cadre du DNP-GCA, mais qui ne l'a pas été dans ce cas particulier du fait de l'absence de certains membres clés du CRC au moment décisif. Au lieu de cela, la question a été soulevée par la direction du BP avec les représentants du Gouvernement nigérien dans la Primature qui ont donné leur assentiment. Il faut noter que la synergie de l'interaction de la DGC avec la supplémentation généralisée en termes de ciblage de l'aide alimentaire vers les ménages vulnérables les plus susceptibles de consommer les rations de supplémentation généralisée de leurs enfants, tout en évitant l'erreur consistant à exclure un très grand nombre de ménages en situation d'insécurité alimentaire sans enfants dans la tranche d'âge ciblée, n'a conduit à aucune tentative de mise en œuvre conjointe de la DGC avec la supplémentation généralisée.

101. Contribution aux changements humanitaires/de développement au plan national. Il ne fait aucun doute que la réponse du PAM à la crise de 2010 représente un événement de la plus haute importance pour le Gouvernement nigérien et la population du Niger. Les estimations établies par l'équipe d'évaluation de l'EMOP 2010 montrent que le PAM a représenté entre 60 et 70 pour cent de l'aide alimentaire apportée au Niger durant la période de crise. Ces estimations n'incluent pas

---

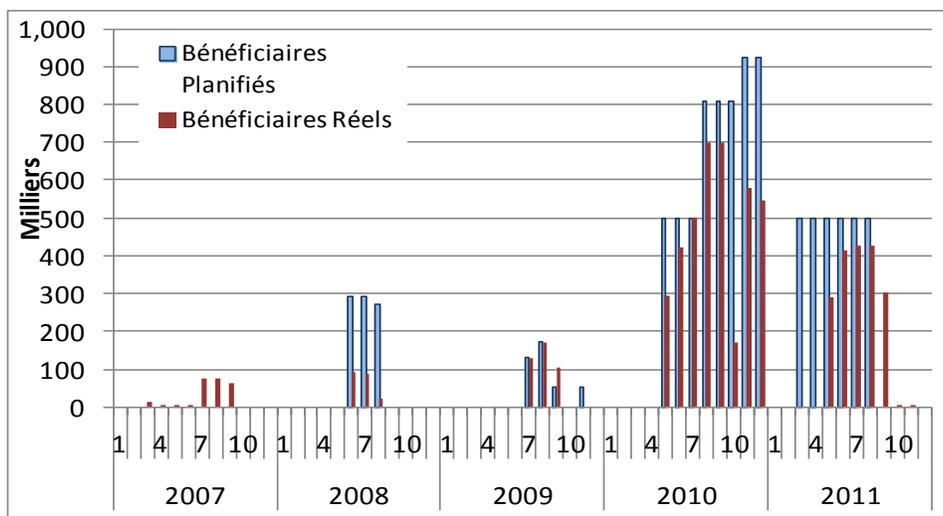
<sup>30</sup> Ces chiffres incluent uniquement le nombre de bénéficiaires atteints par la DGC et la ration de protection, en négligeant toutes les autres activités en place au même moment. Si l'on inclut aussi ces autres activités, le PAM a atteint dans l'ensemble 5,7 millions de bénéficiaires durant les mois d'août et septembre, soit 38 % de la population totale.

la valeur en nourriture des 3,7 millions de dollars des États-Unis de versements en espèces effectués dans le cadre de l'EMOP 200170, si bien que la contribution réelle du PAM est probablement encore plus élevée. Ce soutien a été essentiel pour éviter que la situation ne dégénère en catastrophe humanitaire d'ampleur gigantesque.

### Nutrition et santé

a) Supplémentation généralisée pour les enfants (6 à 23 mois) et les mères allaitantes

**Figure 10: Bénéficiaires réels et planifiés, supplémentation généralisée**



Source : BP/COMPAS

les limites planifiées atteintes. Ayant reconnu les lacunes potentielles dans la couverture avec cette méthode, le BP est passé en 2012 à un nouveau système dans lequel tous les enfants des régions ciblées sont enregistrés, même si cela conduit à un nombre de bénéficiaires plus élevé qu'initialement prévu. Malheureusement, en mai 2012, le total de bénéficiaires inscrits avait dépassé le nombre prévu de 40 pour cent, entraînant l'exclusion de certains bénéficiaires éligibles des séries de distributions initialement prévues et poussant le BP à rechercher activement un financement additionnel pour combler le manque de ressources. Après les distributions initiales, le BP a été en mesure d'augmenter le nombre de bénéficiaires ciblés: de nouveaux engagements de financement, combinés avec une sélection plus rigoureuse par les ONG partenaires, ont permis d'absorber le déficit de couverture dès le mois de juillet.

**103. Bénéficiaires planifiés/réels.** Comme le montre la figure 10, la supplémentation généralisée pour les enfants de moins de deux ans a été une activité saisonnière, concentrée dans la période de soudure. De manière générale, dans la plupart des mois, les distributions ont eu lieu bien en dessous des chiffres prévus. Ceci est surprenant car, pendant la période d'évaluation (de janvier 2007 à décembre 2011), les processus de ciblage ont cessé une fois atteint le nombre de bénéficiaires planifiés.

**104. Rations fournies.** Les rations fournies aux enfants ont changé régulièrement en fonction des modifications apportées au protocole national, ainsi que de la disponibilité changeante de certains produits. L'ajout d'une ration pour les mères allaitantes a commencé en 2011.

**102. Sélection des bénéficiaires.** Durant la période d'évaluation, la supplémentation généralisée a été ciblée vers tous les enfants entre 6 et 23 mois, vivant dans une zone sélectionnée en fonction d'une combinaison de scores régionaux de la MAG et de mesures de la sécurité alimentaire, comme il est décrit plus haut au paragraphe 69. Le ciblage individuel des enfants des villages sélectionnés a été opéré en arrêtant l'enregistrement une fois

**Tableau 5: Rations de supplémentation généralisée**

Année	Ration BF mères		Ration BF enfants (kg/ mois)					
	Huile l/mois)	Super- cereal (kg/ mois)	CSB (kg/mois)	Super- cereal+ (g/ jour)	Sucre (kg/ mois)	Huile l/mois)	Super- cereal (kg/mois)	Plumpy dose (g/ jour)
2007/2008			8,33		0,45	0,75		
2009			8,33		0,45	0,75		
2010			8,33		0,45	0,75	8,33	
2011	0,75	8,33		200 g		0,75	8,33	46

Source : BP/COMPAS

Note : supplémentation généralisée = Blanket Feeding (BF)

105. **Fréquence et durée de l'aide.** Si les mois de distribution ont changé chaque année en fonction des conditions saisonnières, les activités de supplémentation généralisée tombent généralement dans la période de mai à octobre avec les distributions occasionnelles s'étendant jusqu'à la fin de l'année civile, en particulier en 2010. L'aide a été délivrée mensuellement.

106. **Atteindre les objectifs.** Le cadre logique de l'EMOP selon lequel la majorité de la supplémentation généralisée a été assurée ne donne pas d'indicateurs pour déterminer les résultats directs et les effets obtenus de la supplémentation généralisée. Toutefois, d'après le personnel du bureau de pays et l'évaluation de l'EMOP de 2010, il y avait deux effets recherchés: 1) sauver des vies et 2) améliorer la situation nutritionnelle des enfants du groupe d'âge ciblé. Une évaluation rigoureuse du premier objectif était impossible du fait de l'absence de statistiques sur la mortalité spécifiquement liée à la supplémentation généralisée en 2010 ou en 2011. Cependant, comme avec la DGC et la ration de protection, l'ampleur même du nombre de bénéficiaires atteints par les distributions de supplémentation généralisée en 2010 ont convaincu l'équipe que ce type de distribution a eu un impact positif visant à sauver la vie des enfants ciblés au moment de la crise, bien qu'il soit impossible d'en connaître exactement l'ampleur. Cette conclusion est confirmée par les données sur la mortalité devenues disponibles dans le rapport de suivi post-distribution de 2012 qui montrent un taux de mortalité parmi les bénéficiaires de la supplémentation généralisée de 0,34 par rapport au 1,07 pour les non-bénéficiaires au moment du troisième passage en octobre/novembre.

107. Le bilan est moins clair pour le deuxième objectif qui est de contribuer à améliorer les résultats nutritionnels. Les données des enquêtes nutritionnelles de juin et octobre 2010 montrent qu'il y a eu une nette réduction des taux de MAG pour les enfants de moins de cinq ans dans certaines des régions ciblées par la supplémentation généralisée à cette époque, les plus grandes réductions étant de 22,1 à 12,5 à Diffa, et de 19,7 à 15,3 à Maradi. Mais la signification de ces réductions est mise en question lorsque ces données sont ventilées en fonction de l'âge car, dans le groupe d'âge le plus jeune dans les deux enquêtes, qui correspond de plus près au groupe d'âge ciblé dans la supplémentation généralisée, les taux de MAG ont en fait augmenté pendant la période s'étendant de juin à octobre à Maradi, où ils sont passés de 26,2 à 28,8 alors qu'ils ont baissé de 27,3 à 15,6 à Diffa. À Zinder et à Tahoua, qui ont aussi été largement ciblés par la supplémentation généralisée en 2010, les taux moyen de MAG ont été globalement stables ou ont augmenté, alors que les taux de MAG pour le groupe le plus jeune ont nettement augmenté comme à Maradi. Le bilan général qu'on peut tirer de ces données de 2010 concernant l'impact de la supplémentation généralisée n'est pas clair. Diffa a l'air d'avoir été une réussite, mais Maradi,

Tahoua et Zinder ressemblent à des échecs ou ne permettent pas de tirer de conclusions. (Le tableau 3 de l'annexe 7 présente l'ensemble des résultats des deux enquêtes de 2010 qui sont à la base de cette analyse.) À part l'analyse des taux de MAG de l'époque de la crise de 2010, l'analyse des admissions des enfants au CRENI pendant la période de l'évaluation montre des augmentations répétées de la malnutrition grave durant la soudure, même lorsque la supplémentation généralisée est opérationnelle (voir annexe 8).

108. Ces constats un peu troubles effectués à partir des données collectées pendant la période de l'évaluation semblent se clarifier un peu si l'on regarde les rapports de suivi post-distribution pour les interventions de supplémentation généralisée en 2012. Dans ces analyses on voit clairement qu'il y a eu une nette amélioration dans les taux de MAG pour les bénéficiaires entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> tour avec une diminution de 20,8 à 14, pour cent. Quand ces résultats sont comparés à l'évolution chez les non-bénéficiaires qui n'a diminué que de 26,1 à 23,4 pour cent pour la même période, il en ressort clairement que la supplémentation généralisée semble avoir eu un impact nutritionnel positif. Mais, en même temps, ces données soulèvent aussi quelques interrogations. Surtout, le très haut niveau des scores de malnutrition aiguë globale des non-bénéficiaires (qui sont bien au-dessus de ceux des bénéficiaires) dans les trois régions où l'enquête de suivi post-distribution a été menée en juin, au même moment où ont débuté les distributions, semble indiquer qu'il y a eu un problème au niveau du ciblage<sup>31</sup>. On peut aussi entretenir quelques doutes sur le lien entre la supplémentation généralisée et les taux de malnutrition aiguë globale, car les bonnes performances enregistrées entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> tour n'ont pas été maintenues et il y a eu un petit recul avec une remontée des taux de MAG jusqu'à 16,1 pour cent parmi les bénéficiaires du 3<sup>ème</sup> tour. Pour conclure, il semble que la supplémentation généralisée ait un impact positif sur les taux de MAG parmi les bénéficiaires, mais que l'existence des problèmes dans le ciblage et les causes multiples de la malnutrition (autres que la disponibilité de la nourriture) font qu'il est difficile de démontrer clairement cet impact.

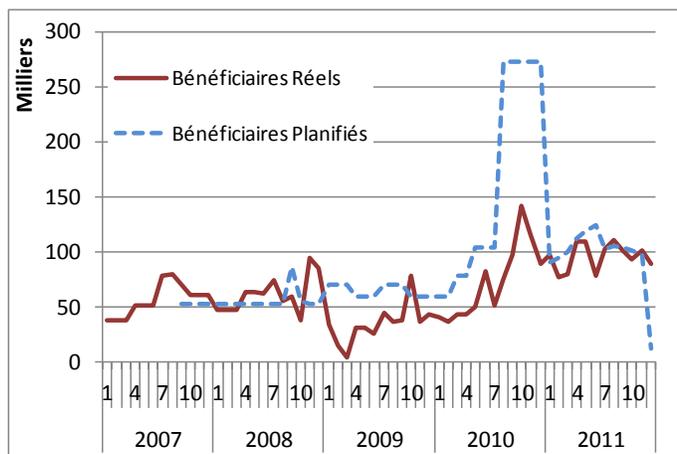
b) Alimentation complémentaire pour enfants, femmes enceintes et mères allaitantes atteints de malnutrition (CRENAM)

109. **Sélection des bénéficiaires.** Les enfants souffrant de malnutrition aiguë modérée (poids/taille inférieur à -2 écarts-types de la médiane) et les femmes enceintes et mères allaitantes avec un périmètre brachial inférieur à 23,5 cm ont été inscrits dans les CRENAM.

---

<sup>31</sup> Les trois régions concernées sont Zinder, Tahoua et Diffa.

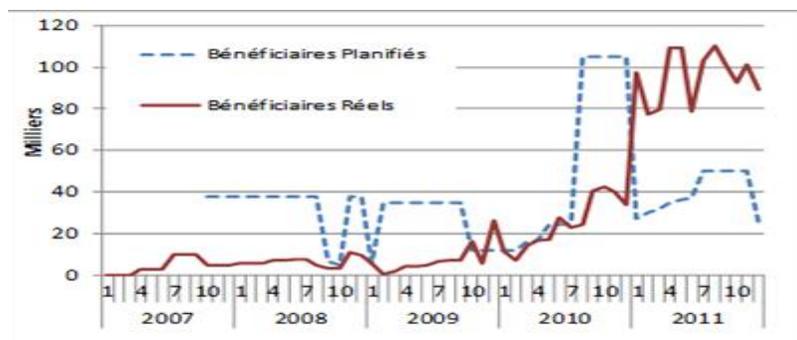
**Figure 11: Enfants atteints de malnutrition modéré**



Source : BP/COMPAS

**110. Bénéficiaires planifiés/réels:** Les figures 11 et 12 montrent une chute du nombre de bénéficiaires en 2009, qui est simplement due à la baisse du nombre de CRENAM soutenus cette année, plusieurs ONG ayant abandonné le programme. Durant la crise de 2010, les bénéficiaires planifiés ont dépassé les nombres réels. À la fin de 2010 et de 2011, on a observé un nombre exceptionnellement élevé de femmes enceintes et mères allaitantes bénéficiant d'une aide alimentaire, ce qui, d'après le BP, est surtout dû au fait qu'un certain nombre d'ONG n'ont pas respecté les critères de sélection et ont distribué des rations à toutes les mères et pas seulement à celles qui étaient enceintes ou allaitantes.

**Figure 12: Femmes enceintes et mères allaitantes**



Source: Bureau de pays/COMPAS

2011 était simplement le passage du mélange maïs-soja (MMS) aux super céréales et une légère augmentation de la teneur en sucre en 2009. De 2007 à 2009, les familles ont reçu une unique ration de décharge pour une famille de cinq personnes, après un traitement réussi de l'enfant pour éviter la réadmission. Cette ration se composait de 7,5 kg de MMS, 50 kg de céréales, 7,5 kg de légumineuses et 2,6 l d'huile végétale.

**111. Rations fournies:** Les rations fournies aux enfants atteints de malnutrition modérée ont suivi les protocoles nationaux de prise en charge de la malnutrition, qui ont été mis à jour en décembre 2006, en juin 2009 et en février 2012. De plus, les rations de 2011 et 2012 ont changé en termes de variété du fait de la disponibilité de certains produits. Pour les femmes enceintes et mères allaitantes, l'adaptation en

**Tableau 6: Rations CRENAM (gr. par jour)**

	CRENAM enfants						CRENAM Femmes				
	CSB	Super cereal	Super cereal+	Sucre	Plumpy sup	huile	CSB	Super cereal	Sucre	Super cereal+	huile
<b>2007/ 2008</b>	<b>250</b>			<b>15</b>		<b>25</b>	<b>250</b>		<b>15</b>		<b>25</b>
<b>2009/ 2010</b>	<b>250</b>			<b>20</b>		<b>25</b>	<b>250</b>		<b>20</b>		<b>25</b>
<b>2011/ 2012</b>		<b>250</b>	<b>200</b>		<b>92</b>	<b>25</b>		<b>250</b>			<b>25</b>

Source: BP

112. **Fréquence et durée de l'aide:** L'aide alimentaire a été distribuée deux fois par mois pour durer pendant deux semaines. Les enfants avec un rapport poids/taille inférieur à -2 écarts-types de la médiane ont été inscrits pour une durée maximale de six mois. Les mères ayant un périmètre brachial inférieur à 23,5 cm ont reçu une aide alimentaire durant les six derniers mois de leur grossesse ou les six premiers mois d'allaitement. Du fait de problèmes, l'approvisionnement a été interrompu à plusieurs reprises. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pas pu déterminer la fréquence de ces incidents.

113. **Atteindre les objectifs.** D'après le cadre logique, l'objectif des CRENAM doit être d'atteindre: un taux de guérison pour les enfants de plus de 75 pour cent, avec moins de 15 pour cent de sujets perdus, un taux de mortalité inférieur à 3 pour cent et un taux de non-réponse inférieur à 10 pour cent. Durant toute la période d'évaluation, il n'y a pas de rapport de suivi post-distribution portant sur l'aide alimentaire fournie aux CRENAM. Toutefois, le BP a rassemblé des données tirées des rapports qu'il reçoit régulièrement des partenaires. Elles sont présentées dans le tableau 7 ci-dessous.

**Tableau 7: Résultats des CRENAM**

Années	TAUX DE GUÉRISON (%)	TAUX DE DÉCÈS (%)	TAUX D'ABANDON (%)	TAUX DE NON-RÉPONSE (%)
2007	86,6	0,6	12,8	-
2008	79,0	0,4	11,0	9,6
2009	88,0	0,4	6,0	5,3
2010	90,7	0,2	4,1	1,7
2011	88,5	0,2	3,9	1,2

Source: rapports des partenaires rassemblés par le BP

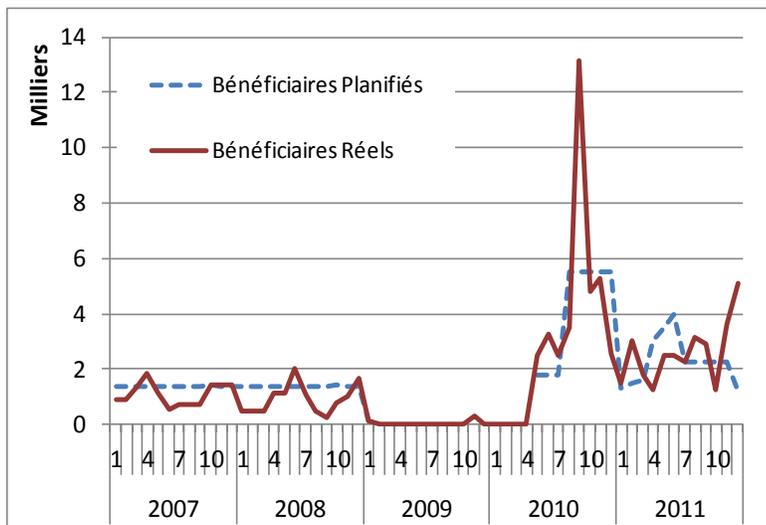
114. Si les chiffres du tableau 7 tendent à indiquer que les activités CRENAM du PAM ont réalisé leurs principaux objectifs, il demeure que ces données provenant exclusivement des partenaires laissent planer un doute sur leur fiabilité. D'après les visites de terrain effectuées par l'équipe

d'évaluation dans la région de Zinder, il apparaît que la supervision et le suivi post-distribution sont insuffisants car le nombre de CRENAM et les distances à parcourir impliquent que les agents de terrain des sous-bureaux ne soient pas en mesure de visiter tous les sites, même une fois par an.

c) Rations pour les mères accompagnant les enfants (CRENI)

115. **Sélection des bénéficiaires:** Toutes les mères-accompagnant des enfants admis dans les CRENI ont le droit de recevoir l'aide alimentaire du PAM. L'UNICEF fournit des rations d'alimentation complémentaire aux enfants admis.

**Figure 13: Bénéficiaires, CRENI**



Source: BP/COMPAS

recommencé à financer l'activité en mai 2010. Cette interruption est entièrement due aux erreurs de planification et n'a pas été le résultat d'une décision stratégique particulière visant à mettre un terme au soutien aux CRENI.

117. **Rations fournies.** La ration se voulait un soutien quotidien apporté aux mères accompagnant leurs enfants pendant la durée de leur séjour au CRENI. Elle a été fournie en vrac à l'ONG chargée du CRENI et a été donnée dans bien des cas au magasin de l'hôpital. Dans les cas où le CRENI était rattaché à un hôpital qui avait la capacité de préparer des repas, les rations fournies par le PAM ont souvent été combinées avec la nourriture destinée à la cuisine principale qui servait tous les patients. Ceci avait l'avantage de permettre à l'hôpital d'accroître la diversité des aliments proposés. Dans tous les CRENI visités par l'équipe d'évaluation, les mères ont reçu trois repas par jour de la cuisine principale de l'hôpital, ce qui n'aurait pas du tout été le cas s'il n'y avait eu aucun soutien.

116. **Bénéficiaires planifiés/réels**

Le soutien aux CRENI a été plus important que prévu en 2010. La raison pour laquelle il n'y a eu aucun soutien en 2009 peut être attribuée au fait que l'aide aux mères par le biais des CRENI était financée dans le cadre du Programme de Pays, alors que l'aide aux enfants des CRENAM était financée dans le cadre de l'IPSR 10611. Quand le Programme de Pays est arrivé à son terme en 2008, il n'était prévu dans aucune des dispositions de l'IPSR 10611 de prendre en charge le soutien aux CRENI. Cette situation n'a pas été rectifiée jusqu'à ce que le soutien aux CRENI puisse être restauré dans l'EMOP 200170, qui a

**Tableau 8: Rations des CRENI (gr. par jour)**

	CSB/Super Céréales	Céréales	Légumineuses	Huile
2007-2008		450	30	10
2010-2012	100	350	60	20

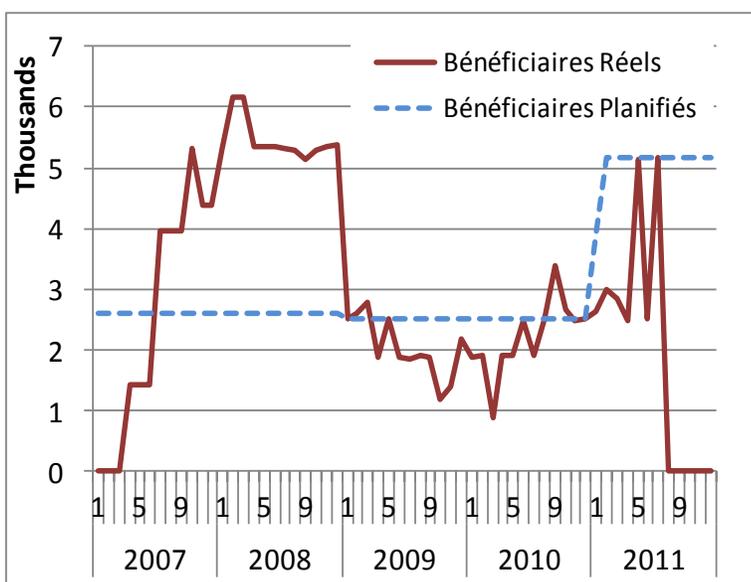
normes de performance internationales.

d) Soutien aux patients atteints de la tuberculose et du VIH

119. **Sélection des bénéficiaires.** En 2007 et 2008, tous les patients atteints de la tuberculose et du VIH des hôpitaux ciblés ont été inscrits dans le programme d'aide alimentaire du PAM. En 2009, le PAM a introduit des critères de sélection en fonction de la vulnérabilité des patients et de leurs ménages.

120. **Bénéficiaires planifiés/réels.** En 2007 et 2008, une aide alimentaire a été fournie à tous les patients atteints de la tuberculose et du VIH en cours de traitement pour une période de six mois, ce qui équivaut au temps de traitement global nécessaire pour guérir la tuberculose. Comme pour les patients atteints du VIH/sida, l'aide alimentaire est destinée à soulager les effets secondaires des médicaments antirétroviraux, qui sont très sérieux au début du traitement. L'introduction de critères de vulnérabilité en 2009 explique la chute soudaine du nombre de bénéficiaires à l'époque. L'aide alimentaire a cessé complètement en juin 2011 en raison de contraintes financières liées à l'échec de la onzième série de négociations du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les tentatives du BP pour obtenir de nouvelles sources de financement pour cette activité étant restées vaines.

**Figure 14: Patients atteints de tuberculose, planifiés/réels**



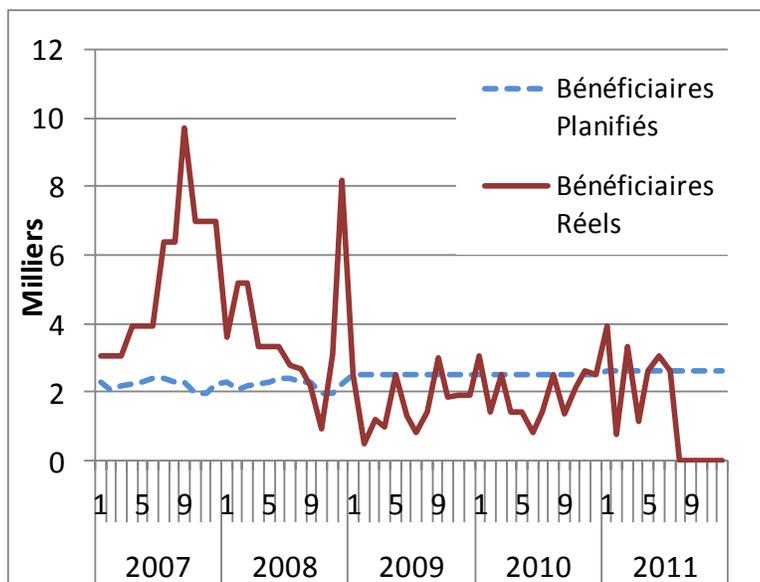
Source : BP/COMPAS

118. **Atteindre les objectifs.** L'objectif de l'assistance fournie aux CRENI est de diminuer le taux d'abandon. À partir des rapports des partenaires, les taux d'abandon étaient inférieurs à 3 pour cent en 2010 et en 2011—ce qui est dans les limites des

121. **Rations fournies.** En 2007 et 2008, les patients atteints de la tuberculose et du VIH ont reçu une ration individuelle journalière de 250 g de céréales, 50 g de légumineuses et 15 g d'huile plus une ration mensuelle pour leur famille, qui était fixée à cinq personnes en moyenne. Elle consistait en 75 kg de céréales, 15 kg de légumineuses et 4,5 l d'huile. À partir de 2008, la ration mensuelle est passée à 50 kg de céréales, 7,5 kg de MMS, 7,5 kg de légumineuses, 3,75 l d'huile, 1,5 kg de sucre et 450 g de sel.

122. **Atteindre les objectifs.** Pour les bénéficiaires atteints du VIH le cadre logique a fixé pour objectif que les patients prennent au moins 5 kg pendant la période de traitement de six mois. Malheureusement, on ne dispose d'aucune donnée sur les gains de poids réels. Une étude de 2011 montre par ailleurs que près de la moitié des PVVIH adultes sont atteintes de malnutrition (IMC < 18,5) quand elles se rendent au centre prescripteur pour la première fois, dont ~ 23 pour cent de façon grave (IMC < 16)<sup>32</sup>. Concernant la tuberculose, le cadre logique spécifie l'objectif d'un taux de traitement de six mois réussi à 85 pour cent. Mais encore une fois, on ne dispose pas

**Figure 15: Patients atteints du VIH, planifiés/réels**



Source : BP/COMPAS

CRENI des enfants atteints de malnutrition grave, il est évident que l'aide alimentaire seule n'est pas la réponse pour réduire la malnutrition des enfants au Niger. Les raisons du mauvais état nutritionnel des enfants de moins de deux ans sont bien connues. Elles comprennent: grossesses précoces, espacement des naissances insuffisant, habitudes alimentaires, pratiques inadéquates d'allaitement et de sevrage, problèmes d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable, éducation des mères et insécurité alimentaire. Un récent article publié dans *The Lancet* (20 septembre 2012) montre les progrès réalisés par le Niger dans la réduction des taux de mortalité juvénile. Cependant, ceci était dû à une série d'interventions comme la distribution de moustiquaires imprégnées d'insecticides, l'existence de soins médicaux, les suppléments de vitamine A, le sel pour réhydratation orale, le zinc et les vaccinations, mais aucune de ces interventions toute seule n'a sauvé plus de 4 pour cent des vies d'enfants. Ceci indique que toute réelle démarche à long terme visant à résoudre le problème de la mauvaise nutrition de l'enfant doit reposer sur une approche multisectorielle et non uniquement sur une alimentation complémentaire, qu'elle soit généralisée comme pour la supplémentation généralisée ou ciblée, comme dans les CRENAM. L'initiative REACH qui regroupe les principaux acteurs dans le secteur de la nutrition afin de promouvoir des actions coordonnées multisectorielles représente un développement important à cet égard et il serait opportun pour le BP de continuer l'appui et la collaboration avec cette initiative qui a débuté en 2012.

de rapports de suivi post-distribution, seulement des données communiquées par les partenaires indiquant des taux de guérison jusqu'à 100 pour cent (ce qui, suivant les référentiels internationaux, amène à douter de la qualité de ces informations). Toutefois, certaines études d'autres pays montrent que les taux de guérison augmentent si les patients reçoivent une aide alimentaire durant la période de traitement.

Contribution au défi humanitaire national: nutrition et santé

123. Si l'on tient compte des niveaux durablement élevés des taux de malnutrition des enfants en 2010, 2011 et 2012 et les taux d'admission dans les

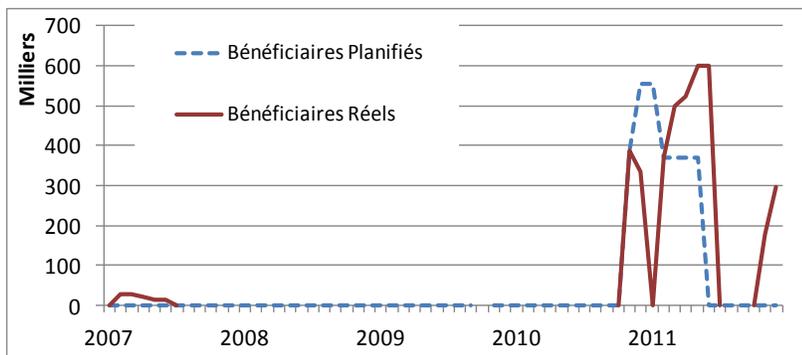
<sup>32</sup> Dr. Sabo et al.: Étude sur la vulnérabilité nutritionnelle et la prise en charge des PVVIH au Niger. Sept. 2011

a) Vivres contre travail et Espèces contre travail (VCT/ECT)

124. **Sélection des bénéficiaires** Le ciblage géographique pour les activités VCT/ECT repose sur le même processus dirigé par le DNP/GCA que pour la DGC, les régions dans lesquelles les activités sont conçues dans une année donnée étant déterminées par la définition des «zones vulnérables». À l'intérieur de ces limites géographiques plus vastes, la sélection proprement dite des sites a suivi deux modèles: 1) l'ONG partenaire a identifié des sites et organisé des réunions participatives avec la communauté dans le but de les valider, qui ont à leur tour été approuvés au niveau du CSR-CR/PGCA et de la Cellule des crises alimentaires, puis finalement transmis au PAM pour financement ou 2) le partenaire a soumis un dossier de financement complet directement au PAM. La seconde catégorie a surtout concerné les projets de l'État ou les plus grandes ONG ayant une implantation régionale conséquente. Les bénéficiaires ont été identifiés par les ONG partenaires de mise en œuvre qui ont consulté les dirigeants villageois pour dresser la liste des ménages démunis. La décision d'utiliser une aide en espèces ou en vivres découle du même processus analytique que celui utilisé pour la DGC et les transferts monétaires, décrits ci-dessus au paragraphe 68.

125. **Bénéficiaires planifiés/réels.** Comme le montre la figure 16 ci-dessous, les activités VCT ont été absentes du portefeuille de la première moitié de 2007 jusqu'au dernier trimestre de 2010 du fait de l'interdiction décidée par le gouvernement Tandja en 2007. Depuis la reprise des

Figure 16: Bénéficiaires VCT/ECT



Source : BP//COMPAS

activités VCT en 2010, le PAM a fait de VCT/ECT une priorité majeure avec des niveaux de bénéficiaires planifiés et réels qui dépassent largement ceux de 2007.

126. **Rations fournies.** La ration individuelle journalière pour les activités VCT/ECT était exactement la même que celle utilisée pour la DGC: une ration individuelle journalière de 500 g de céréales, 100 g de légumineuses et 20 g d'huile. Pour l'ECT, la ration avait une valeur monétaire

de 1 500 FCFA par personne/jour au moment de l'évaluation. L'évaluation 2011 des activités VCT/ECT indique que la valeur monétaire utilisée était de 1 000 FCFA par personne/jour, le total des versements en espèces à une même personne étant limité à cinquante jours ou 50 000 FCFA.

127. **Fréquence et durée de l'aide.** Les interventions VCT/ECT de développement et de constitution d'actifs étaient conçues pour couvrir une période de six mois, soit de janvier-février à juin-juillet. Cette durée varie en fonction de la gravité de la situation, le type de projet envisagé et le nombre de bénéficiaires ciblés, ainsi que le total de l'allocation de vivres pour une région donnée. En règle générale, la durée de l'aide a été de 50 à 120 jours. Les vivres/espèces ont été délivrés aux bénéficiaires en fonction de seuils dans la réalisation du travail planifié.

128. **Atteindre les objectifs.** Les cadres logiques des activités VCT/ECT dans l'EMOP 200170 et l'IPSR 200051 ont défini les objectifs en termes purement humanitaires avec des cibles à atteindre pour l'indice de stratégie de survie et le score de consommation alimentaire. Les données sur la performance fournies par les rapports standard d'activités pour ces deux indicateurs sont tirées d'enquêtes nationales qui ne suffisent pas pour mesurer les résultats réels auprès des bénéficiaires de l'aide. L'équipe n'est pas en mesure de se prononcer sur l'atteinte de ces objectifs précis.

129. La définition des résultats uniquement en fonction de l'impact humanitaire sur les ménages bénéficiaires passe à côté de l'impact plus général de VCT/ECT sur la productivité agricole et la résilience à plus long terme. Cet aspect est abordé de manière tangentielle dans les rapports standard d'activités et dans une évaluation des activités VCT/ECT réalisée en 2011; ces documents présentent des résultats tirés des rapports des partenaires sur les infrastructures réelles créées faisant état d'un total de 36 460 ha en superficies aménagées en 2010 et 2011 par diverses structures conçues pour lutter contre la désertification et maîtriser l'eau. En gros, ces structures peuvent être regroupées en trois types: 1) des structures conçues pour améliorer la productivité des régions dégradées (demi-lune et banquettes), 2) des structures conçues pour stabiliser les dunes et protéger les terres productives contre la désertification (haies vives, etc.) et 3) des structures conçues pour capter les eaux pluviales ou souterraines pour l'irrigation, les étangs de pisciculture ou le bétail (faucardage de mares, surcreusage de mares, puits).

130. Malheureusement, le PAM n'a pas essayé de définir ou collecter, et n'a pas demandé à ses partenaires de définir ou collecter, des données sur les résultats mesurant les changements réels dans la productivité agropastorale ou dans les volumes de production résultant des investissements de VCT/ECT. L'évaluation de VCT/ECT en 2011 fait apparaître un problème au niveau de la qualité de certaines structures, avec des cas de non-respect des normes techniques, ainsi que des structures mal conçues. Par ailleurs, dans bien des cas, même si les structures ont été correctement conçues et construites, il y a eu d'importants manquements dans la planification préalable et dans les actions de suivi nécessaires pour optimiser leurs résultats pour les bénéficiaires. L'évaluation 2011 signale que, sur les 78 sites visités, seuls 58 pour cent avaient fait l'objet d'une plantation ou d'un ensemencement de matériel biologique et que, sur la moitié seulement de ces 58 pour cent, la plantation ou l'ensemencement avait réussi, soit un taux de réussite de la croissance biologique de 29 pour cent. S'il est vrai qu'aucune activité biologique ne peut réussir à 100 pour cent, ces taux sont très bas dans une période sans sécheresse et sont révélateurs d'un problème général.

131. Malgré ces mauvais chiffres, les visites de l'équipe d'évaluation montrent que nombre de modèles de VCT/ECT peuvent effectivement contribuer de manière non négligeable à la productivité agricole et à la résilience des populations. L'eau retenue dans les banquettes et les demi-lunes améliore la capacité des cultures à résister aux interruptions périodiques des pluies et permet aux agriculteurs de prolonger la saison productive, ce qui offre la possibilité de tirer parti des variations de prix saisonnières. Les grandes structures de récupération de l'eau favorisant l'irrigation offrent aussi un fort potentiel pour améliorer la productivité et contribuer à la résilience, bien que, étant plus complexes à gérer et exploiter, elles exigent des niveaux d'investissement plus élevés en formation et suivi.

132. Ainsi, la raison expliquant les mauvais résultats n'est pas que les modèles ou concepts techniques derrière le projet VCT/ECT de création d'actifs sont défectueux. Ils s'expliquent plutôt

par l'absence d'un modèle de mise en œuvre bien conçu qui réponde effectivement aux exigences d'une meilleure productivité agricole. Les visites de terrain et les discussions avec les partenaires et les membres de la communauté ont permis d'identifier un certain nombre de problèmes de mise en œuvre sérieux, lesquels, selon ces interlocuteurs, expliquent l'absence apparente de bons résultats réguliers dans le domaine de la productivité. Ces problèmes sont: 1) le manque de planification et de soutien technique sur plusieurs années, 2) le moment choisi pour les activités VCT/ECT, en fonction du cycle de planification alimentaire d'urgence et non du calendrier agricole, 3) le suivi technique des partenaires aléatoire du fait de niveaux très différents de capacité technique et financière<sup>33</sup>.

#### b) Banques céréalières (BC)

133. **Sélection des bénéficiaires.** Le soutien aux banques céréalières est ciblé avec la coopération des partenaires ONG (et surtout le Programme d'appui communautaire (PAC) et CARE) qui ont chacun des zones d'implantation spécifiques. La question clé de l'identification des villages au sein de ces zones est déterminée par l'ONG partenaire en coordination avec le CSR/PGCA local.

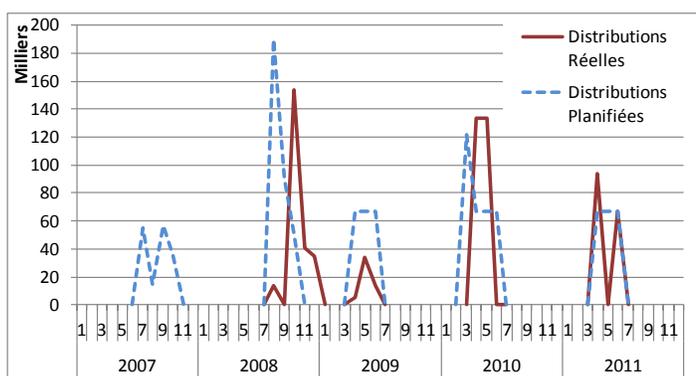
134. **Bénéficiaires planifiés/réels.** Les banques céréalières sont un élément constant du portefeuille de pays depuis 2008, le nombre de bénéficiaires correspondant généralement aux chiffres planifiés (voir la figure 17).

135. **Rations fournies.** Les stocks initiaux fournis en vue d'établir des banques céréalières ont varié entre cinq et quinze tonnes, calculés à raison de cent kilos par ménage par période de soudure.

#### 136. Atteindre les objectifs.

Aucune mesure des résultats n'est définie pour les banques céréalières dans les documents de projet pour les deux Programmes de Pays et l'IPSR 10611. Les données sur les résultats ne couvrent que le nombre de banques créées, de bénéficiaires et les volumes de l'aide alimentaire distribuée. On n'a pas demandé aux partenaires de produire un rapport sur l'évolution des actifs ou sur des indicateurs organisationnels qui seraient le signe d'une maîtrise de la gestion des banques céréalières de la part des comités de gestion. Sans cadre logique précis pour mesurer les résultats et recueillir des données qui montreraient l'évolution des banques céréalières après leur création initiale, l'équipe d'évaluation n'a pas pu porter de jugement définitif sur leur viabilité à plus long terme ou sur leur contribution en faveur de la résilience.

Figure 17: Bénéficiaires des banques céréalières



Source : Bureau de pays/COMPAS

<sup>33</sup> Il est important de signaler qu'en 2012 le bureau de pays a décidé d'augmenter les budgets d'achat de semences et de privilégier la sélection des partenaires ONG pour les activités de VCT/ECT qui ont une présence réelle dans la zone de mise en œuvre. Ces deux mesures devraient conduire à une amélioration de l'efficacité des interventions VCT/ECT.

137. Les visites de l'équipe dans trois banques céréalières gérées par trois partenaires différents indiquent que malgré la formation reçue par les comités de gestion, un grand pourcentage d'entre eux ne semble pas avoir les compétences de base nécessaires pour assurer un suivi approprié de ces opérations. Les banques visitées ont toutes fait des prêts de céréales aux membres sur la base d'un accord reposant sur la parole donnée et, à part la mémoire et la bonne volonté de quelques personnes, il n'y a pas de reconnaissance de dette ni de document permettant un suivi efficace des mouvements de stocks. De plus, il n'existe pas de mécanisme de suivi pour savoir quelles quantités les bénéficiaires ont reçues ou le nombre de jours couverts par ménage vulnérable afin de garantir que les distributions aux membres individuels sont aussi bien raisonnables qu'équitables.

138. Si ces lacunes mettent en lumière une réelle faiblesse dans les outils de formation et de gestion utilisés par les partenaires, la gravité de ces problèmes dépend de la justification sous-jacente et du cadre logique derrière la création des banques céréalières. Sont-elles conçues comme des sortes de stocks de sécurité prépositionnés à court ou moyen terme pour les ménages les plus vulnérables, et pour lesquelles d'éventuelles auto-liquidations durant la soudure ne seraient guère surprenantes? Ou sont-elles conçues comme des entreprises autonomes gérées pour une viabilité à plus long terme qui devront être dirigées avec une attention plus poussée au bilan et à la performance économique? Dans le premier cas, si les lacunes identifiées par l'équipe sont révélatrices de problèmes qui doivent être corrigés, elles ne sont pas nécessairement des défauts majeurs dans le modèle. Dans le second cas, ces lacunes seraient un signe beaucoup plus sérieux de défaillances de gestion. Toutefois, sans cadre logique clair qui rend explicites les attentes du PAM concernant ce qui devrait se passer dans les banques céréalières, il est impossible de dire lequel de ces deux cas prévaut. En l'absence de stratégie bien définie, ces décisions clés sont prises par les partenaires de mise en œuvre avec peu d'orientation de la part du PAM.

139. Sur la base de ses discussions avec certains partenaires de mise en œuvre, l'équipe pense qu'il existe de bons modèles de banques céréalières opérant au Niger, lesquels peuvent constituer une référence pour les deux types de modèles mentionnés ci-dessus. Ils incluent le modèle CARE des banques céréalières multifonctionnelles dirigées par des femmes (283 BC en opération) et le modèle de « communalisation » PAC (400 BC en opération) conçu sur les principes des coalitions et alliances communautaires. Ces deux partenaires ont absorbé une grande part des volumes de nourriture consacrés à cette activité.

### **Contribution au défi humanitaire national: développement rural**

140. Bien que le PAM ne soit pas le principal acteur du développement rural, ses activités VCT/ECT et banques céréalières représentent une contribution importante au plan national. En 2012, le nombre de banques céréalières est estimé à 7 000, dont entre 40 et 50 pour cent ont été créées avec l'appui du PAM. Concernant les terres remises en état par le biais d'activités VCT/ECT, des statistiques fournies par la Direction générale de l'environnement et des eaux et forêts cite un total de 35 239 ha remis en état en 2010<sup>34</sup>, ce qui est très comparable aux 36 460 ha pour les réalisations en 2010 et en 2011 mentionnés dans l'évaluation des activités VCT/ECT du PAM. Donc, même si l'équipe d'évaluation nourrit des doutes quant à la validité des totaux nationaux cités ci-dessus, elle estime néanmoins que la contribution du PAM a été très importante. Vu l'ampleur de ces réalisations, il est d'autant plus décevant qu'elles ne semblent donner que peu de résultats en termes d'impact sur la productivité agricole.

---

<sup>34</sup> Cité dans Le Niger en Chiffres, 2011, République du Niger, Ministère des finances/INS.

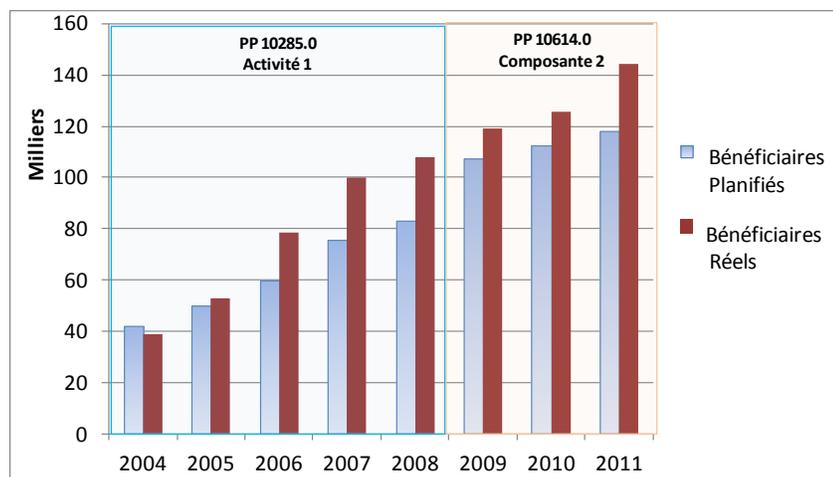
## Éducation

### Alimentation scolaire

141. **Sélection des bénéficiaires.** Les écoles assistées par les activités d'alimentation scolaire du PAM ont été ciblées en fonction du niveau d'insécurité alimentaire établi par les études d'ACV et du taux brut de scolarisation (inférieur à 40 %) communiqué par les services de statistiques du Ministère de l'éducation nationale. Les populations pauvres de sept régions (Agadez, Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabéry et Zinder) ont ainsi bénéficié des activités d'alimentation scolaire.

142. **Bénéficiaires planifiés/réels.** Le nombre et le type de bénéficiaires des activités d'alimentation scolaire du PAM ont évolué selon les Programmes de Pays exécutés au cours de la période évaluée. Alors que le Programme de Pays 10285 prévoyait l'appui aux cantines scolaires des écoles primaires et des centres d'accueil de jeunes filles du secondaire, le Programme de Pays suivant (2009-2013) n'intervient plus qu'au niveau de l'enseignement primaire. Le taux indiqué pour la progression des effectifs d'élèves bénéficiaires a été revu à la baisse d'un Programme de Pays à l'autre: 10,4 pour cent par an pour le premier contre 5 pour cent pour le second. Le nombre d'écoles assistées est passé de 242 à 702.

**Figure 18: Évolution des effectifs d'élèves bénéficiaires**



Source: BP/COMPAS

ailleurs, selon le BP, les effectifs réels de ces nouvelles écoles se sont révélés largement supérieurs à ceux annoncés par le gouvernement.

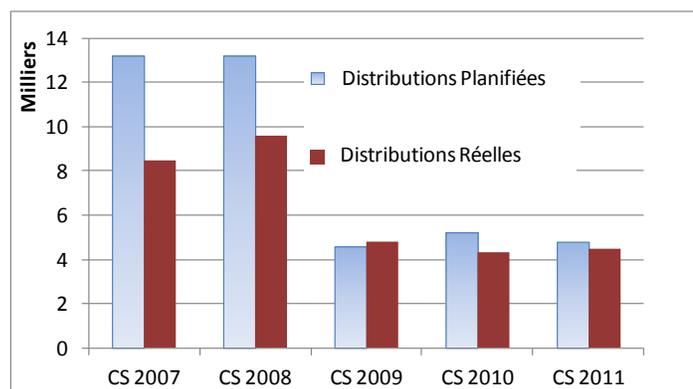
144. **Rations fournies.** Pour la période couverte par le Programme de Pays 10614.0, la composition de la ration individuelle a été fixée pour une période de 180 jours de la façon suivante: un repas chaud avec 120 g de céréales, 30 g de légumineuses, 15 g d'huile et 3 g de sel iodé. Un petit déjeuner a aussi été défini avec 80 g de farine enrichie, 5 g d'huile, 10 g de sucre. Pendant la période précédente couverte par le Programme de Pays 102850 le repas chaud avait été défini pour une période allant de 200 à 280 jours avec les éléments suivants: 250 g de céréales, 200 g de «grau de sorgho enrichi au soja» (SFSG), 65 g de légumineuses, 25 g d'huile et 20 g de sucre. Le petit-déjeuner pendant cette première période comprenait seulement 200 g de SFSG.

143. L'examen du graphique ci-contre permet de constater: 1) une augmentation constante des effectifs réels sur toute la période, largement supérieure à celle prévue, année après année; et 2) une augmentation brutale du nombre de bénéficiaires réels par rapport au nombre de bénéficiaires planifiés intervenant à partir de 2006. Celle-ci s'explique par la prise en compte par le PAM, à compter de cette date, de 205 écoles supplémentaires initialement non prévues, afin de répondre à une demande du gouvernement. Par

145. **Nombre de repas servis.** Ceci a varié pendant la période de l'évaluation de la manière suivante: 1) Programme de Pays 10285 (2004-2007): les enfants fréquentant les écoles à internat, situées dans les zones nomades où les enfants restent toute l'année scolaire dans les écoles, ont reçu trois repas quotidiens pendant 280 jours par an. Les enfants qui retournent chez eux en fin de semaine ont reçu les trois repas pendant 200 jours par an. Tous les enfants ont reçu un nombre égal de repas quotidiens, y compris ceux rentrant dans leur famille tous les soirs. Et 2) Programme de Pays 10614 (2009-2013): un petit-déjeuner et un repas de mi-journée. Les rations sont applicables dans toutes les écoles qui reçoivent les vivres fournis par le PAM. Le nombre de jours de distribution est de 180, ce qui correspond au nombre total de jours de classe au cours de l'année scolaire.

146. La figure 19 fait apparaître une diminution importante des quantités de vivres, tant planifiées qu'effectivement distribuées dans les cantines scolaires assistées, entre les deux Programmes de Pays. Celle-ci s'explique par les modifications importantes introduites avec le Programme de Pays 10614 (2009-2013) présentées précédemment.

**Figure 19: Distribution des vivres, cantines scolaires**



Source : BP/COMPAS

147. On constate que sur l'ensemble de la période couverte par l'évaluation, à l'exception de l'année 2009, la distribution effective des vivres a toujours été inférieure à la distribution planifiée. Comme indiqué précédemment, selon le BP cette différence s'explique par l'extension réalisée en avril 2006 qui a vu le nombre d'écoles assistées par le PAM passer de 497 à 702, soit une augmentation de 205 nouvelles écoles représentant 28 889 nouveaux bénéficiaires. À partir du nouveau

Programme de Pays, la différence planifiée contre réalisée s'est considérablement réduite.

148. Les activités d'alimentation scolaire incluses dans les deux Programmes de Pays exécutés pendant la période évaluée ne prévoyaient pas d'appui à l'enseignement préscolaire. Toutefois, selon les informations recueillies lors des visites de terrain, lorsque ce niveau d'éducation existe dans une école assistée par le PAM, les enfants qui y sont inscrits prennent part, de fait, aux repas servis, avec l'assentiment du directeur de l'école et du COGES. Comme la mission a pu le constater, cette différence peut être significative.

149. Si l'on se reporte à la figure 19, la question se pose de savoir comment la quantité insuffisante des vivres distribués par rapport au nombre réel de bénéficiaires – en constante augmentation sur toute la période – a été gérée au niveau des écoles. Deux solutions sont envisageables: 1) soit une réduction du nombre de jours pendant lesquels la cantine scolaire a effectivement fonctionné, 2) soit une diminution de la ration individuelle servie à chaque élève. En 2011 les rations ont été divisées par deux, d'après des informations fournies par le BP. Pour les autres années, dans la mesure où les fiches de suivi ne font pas apparaître de réduction du nombre de jours de fonctionnement de la cantine, il est vraisemblable que la solution de la réduction des rations a aussi prévalu.

150. **Atteindre les objectifs.** D'un Programme de Pays à l'autre, les cinq objectifs visés par l'appui du PAM au système éducatif n'ont guère été modifiés. Ils ont été principalement focalisés sur l'augmentation de l'accès et du maintien des élèves à l'école d'une part, et la poursuite des études jusqu'au terme de l'enseignement primaire d'autre part. Un accent plus particulier a été régulièrement mis sur la scolarisation des filles. Chacun des objectifs est passé en revue ici avec une considération des résultats au niveau national. Une analyse des différences régionales est fournie dans l'annexe 9.

151. Augmentation de l'accès à la scolarisation: si l'on considère qu'à partir du début 2009, le nombre d'écoles assistées par le PAM est demeuré constant (702), on constate que les effectifs scolarisés y ont connu une augmentation constante et que l'évolution a été sensiblement la même pour les filles et les garçons. Donc pris globalement, il y a eu une augmentation de l'accès à la scolarisation dans les écoles assistées par le PAM. Cette évolution a été constante dans la majorité des régions d'intervention avec des divergences particulières pour Diffa et Agadez (voir annexe 9).

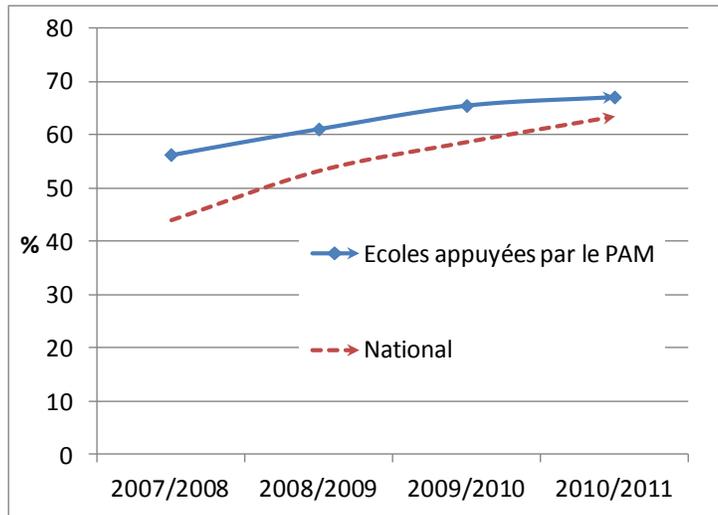
152. Augmentation de l'assiduité des élèves à l'école: selon les données transmises par la Division des cantines scolaires (Ministère de l'éducation nationale), sur la période couverte par l'évaluation la moyenne du taux d'assiduité des élèves en classe pour l'ensemble des écoles assistées par le PAM est de 92,77 pour cent, avec un léger avantage pour les garçons (93,79 %) par rapport aux filles (91,75 %). Au niveau national, les taux d'assiduité des garçons et des filles ont légèrement baissé pendant la période de l'évaluation, mais restant toujours au-dessus de 90 pour cent, qui est indicatif d'une très bonne performance. Toutefois, une analyse des résultats régionaux montre des différences importantes qui sont détaillées dans l'annexe 9.

153. Augmentation de la rétention scolaire: pour l'ensemble des écoles assistées par le PAM, la moyenne du taux d'abandon des élèves est de 3,2 pour cent (contre plus de 10 % au niveau national) sur l'ensemble de la période couverte par l'évaluation, sans différence très significative entre les filles (3,1 %) et les garçons (3,2 %). Ces écarts semblent confirmer l'impact positif de l'assistance du PAM.

154. Augmentation de la scolarisation des filles: avec une moyenne de 44 pour cent de filles sur l'ensemble des effectifs scolarisés dans les écoles appuyées par le PAM pendant la période évaluée, la parité filles-garçons n'est pas encore atteinte. Cette proportion n'a par ailleurs guère évolué, puisqu'elle était de 43 pour cent l'année précédant la période couverte par l'évaluation et de 45 pour cent en 2010-2011. Cette timide avancée semble indiquer une faible progression vers l'atteinte de cet objectif.

155. Amélioration de l'achèvement des études primaires: sur la base des données de la Division des cantines scolaires (Ministère de l'éducation nationale), la moyenne du taux de réussite à l'examen de fin de l'enseignement primaire sur la période évaluée s'établit à 62,5 pour cent dans les écoles assistées par le PAM (contre 54,9 % au niveau national). Pour l'année scolaire 2010-2011 il était de 67,1 pour cent (contre 63,5 % au niveau national). L'écart entre les écoles assistées par le PAM et le niveau national tend à se réduire, comme le montre la figure 20 suivante. Bien que le taux de réussite à l'examen terminal soit un indicateur très discutable de l'achèvement, ces données semblent indiquer qu'il y a eu une amélioration de la situation globale pendant la durée de l'évaluation.

**Figure 20: Comparaison du taux de réussite au CFEPD (certificat de fin d'enseignement primaire), écoles assistées par le PAM contre score national**



Source: Division des cantines scolaires, Ministère de l'éducation nationale

identique d'une année sur l'autre alors que le nombre d'écoles dans les zones rurales a connu une augmentation constante (de 8 379 en 2006-2007 à 11 954 en 2010-2011). Il en résulte que le pourcentage d'écoles assistées par le PAM par rapport au nombre total des écoles en zones rurales a diminué à compter de cette année pour passer de 7,9 à 5,9 pour cent. En termes d'effectifs d'élèves, cette diminution est passée de 10,2 à 8,7 pour cent.

### Facteurs expliquant les résultats

#### Facteurs extérieurs

**157. Un environnement politique extrêmement instable.** Les décisions du PAM en matière de programmation ont été largement influencées par l'état de ses relations avec les trois gouvernements au pouvoir durant la période d'évaluation (gouvernement Tandja, CSRD et gouvernement Issoufou).

**158. Secteur public faible et débordé.** Les ministères techniques participant le plus activement aux activités de distribution alimentaire générale, à la nutrition, aux activités de VCT/ECT et aux banques céréalières ont une capacité limitée pour mettre en œuvre et surveiller les activités sur le terrain. Ceci met le PAM dans une situation délicate car il est obligé de passer contrat avec des ONG pour assurer la mise en œuvre de la plupart des activités, mais doit aussi trouver des formules garantissant que les organismes concernés du secteur public ont un certain degré de contrôle et de surveillance (Voir le paragraphe 53).

**159. Nouvel élan politique pour le développement rural.** L'importance accordée aux activités de résilience et de développement rural par le gouvernement actuel représente une chance unique de nouer des partenariats et de mobiliser l'aide en faveur des objectifs de développement rural. Le lancement de l'initiative «Les Nigériens nourrissent les Nigériens» est une manifestation concrète de cet élan (voir le paragraphe 23).

160. **Capacité mixte chez les partenaires de mise en œuvre.** Le PAM passe contrat avec une gamme extrêmement variée de partenaires de mise en œuvre, qui est passée de 43 en 2007 à 110 en 2011<sup>35</sup>. Cette liste toujours croissante de partenaires inclut surtout des ONG, mais aussi un certain nombre d'entités et de projets financés par des bailleurs de fonds et le Gouvernement nigérien. Certains de ces partenaires ont des sources indépendantes de financement et une expertise technique approfondie, par exemple des projets d'État comme le Projet de gestion intégrée de l'environnement (PGIE) et le Projet de développement régional de Dakoro (PDRD), tous les deux visités par l'équipe. La plupart des partenaires ont cependant des capacités très limitées. La diversité des capacités constitue un véritable défi s'agissant de développer des modèles standard d'accord de partenariat sur le terrain et un problème particulier pour les activités exigeant une expertise technique spécialisée, comme les activités de VCT/ECT, les banques céréalières et le soutien aux CRENAM.

161. **Réponse mitigée des bailleurs de fonds à la crise de 2010.** Le financement plus faible que prévu pour l'EMOP de la crise de 2010 a eu un réel impact sur les choix opérés par le BP en matière de programmation, y compris la décision de mettre un terme au soutien pour la DGC après le mois de juillet. La réponse des bailleurs de fonds multilatéraux au début de la crise, notamment le programme CERF des Nations Unies, combinée avec le propre mécanisme d'achat anticipé du PAM, a été essentielle pour déclencher d'autres contributions multilatérales (notamment celle d'OCHA) qui se sont révélées extrêmement utiles pour «amorcer la pompe» et mettre en place la réponse nécessaire. Cependant, une réponse inférieure à ce qui était attendu de la part des donateurs bilatéraux dans les mois qui ont suivi a été responsable des faibles taux de mobilisation globale.

#### Facteurs internes

162. **Solide leadership stratégique de la part de la direction.** L'un des principaux éléments de la performance positive du portefeuille de pays durant la période d'évaluation est la façon dont la direction du BP a conduit les opérations. À partir de 2007 et jusqu'en 2010, la direction a guidé le programme avec succès pendant la période dangereuse où le Gouvernement nourrissait de profonds doutes à l'égard des activités qui faisaient partie du mandat principal du PAM. Pendant cette période, même de légères différences d'ordre technique avaient le potentiel de se transformer en conflits sérieux qui auraient pu compromettre la position du PAM et sa présence au Niger. Le fait que cela ne se soit pas produit témoigne du tact et du sens de la diplomatie dont a fait preuve la direction du BP. L'une des autres contributions essentielles de la direction du BP a été de développer la position de chef de file du PAM en matière d'analyse de l'aide alimentaire en investissant dans la capacité de l'unité ACV, spécifiquement dans l'analyse de la sécurité alimentaire et plus récemment dans le ciblage des activités en espèces.

163. **Niveau élevé de collaboration avec les principaux partenaires du Gouvernement et du système des Nations Unies, reposant sur de solides rapports techniques.** L'équipe d'évaluation estime que l'esprit de collaboration manifesté par le personnel du BP à tous les niveaux avec des partenaires clés comme la CCA, le SAP, le Ministère de l'éducation nationale, le Ministère de la santé publique et l'UNICEF va au-delà de ce qui est d'usage et représente un désir profond d'établir des partenariats sur des bases solides. L'une des principales raisons pour laquelle le mécanisme du DNGCPA est capable de remplir son rôle de

---

<sup>35</sup> Ces chiffres concernant les partenaires s'appuient sur les listes de partenaires par année fournies par le BP.

coordinateur général de l'aide alimentaire au plan national est que, non seulement le PAM est désireux de participer, mais le BP contribue aussi en coulisse au travail technique crucial avec les divers CR-DGPCA au niveau des sous-bureaux et avec le SAP et les groupes de travail Nutrition et Sécurité alimentaire pour assurer le fonctionnement du système. Il est tout à fait remarquable que celui-ci fonctionne de façon aussi harmonieuse dans un pays confronté à d'importants problèmes de communication comme le Niger.

164. **Personnel compétent au bureau de pays.** Le BP a été en mesure de gérer la hausse importante du volume opérationnel en 2010 en grande partie parce qu'il a pu s'appuyer sur un personnel compétent, capable d'assumer des rôles de premier plan dans les réseaux de fourniture d'urgence. La contribution du personnel du BP à la conception des programmes touchant à l'éducation, la nutrition, les secours alimentaires et le développement rural est aussi constamment forte car le personnel des programmes maîtrise les défis opérationnels et techniques dans leurs domaines de compétence.

165. **Période limitée dans les accords de partenariat sur le terrain.** L'absence de contrats à plus long terme avec les partenaires de mise en œuvre constitue un problème pour les activités liées au VCT/ECT et aux banques céréalières, mais elle a aussi des conséquences négatives pour d'autres activités. Les accords de partenariat sur le terrain conclus avec les partenaires de mise en œuvre pendant la période d'évaluation couvraient des durées bien inférieures à douze mois. Ceci ne donne pas toujours suffisamment de temps aux partenaires pour mettre en œuvre le recensement et la planification de sites nécessaires pour les activités VCT/ECT avant la date prévue pour les distributions. Le fait que la grande partie de ces interventions a été financée par l'EMOP 200170, qui avait une durée limitée, a sans doute contribué à ce problème.

### 3. Conclusions et recommandations

#### 3.1. Évaluation d'ensemble

##### *Alignement et Positionnement Stratégique*

166. Dans l'ensemble, le portefeuille de pays était bien aligné avec les politiques du Gouvernement. Cet alignement s'opérait à travers le mécanisme du DNP-GCA, dont le bon fonctionnement a été activement soutenu par le BP. Toutefois, cet alignement n'était que formel durant l'exercice du pouvoir par le gouvernement Tandja (2007-2010). L'arrivée des deux gouvernements suivants (le CSRD et le gouvernement Issoufou) a facilité le développement d'un alignement profond et réel. Le PAM a aussi apporté une contribution importante à l'appropriation par le Gouvernement nigérien au niveau régional avec un appui aux structures locales du DNP-GC. Finalement, le BP a aussi pris en compte les orientations stratégiques de ses principaux partenaires ainsi que le nouveau plan stratégique du PAM.

167. **Alignement avec les politiques gouvernementales.** Pour l'essentiel, le portefeuille de pays était en harmonie avec les politiques gouvernementales tout au long de la période d'évaluation. Toute l'aide alimentaire au Niger est planifiée et acheminée conformément au mécanisme de coordination de l'aide du DNP-GCA. Non seulement le BP a-t-il coopéré pleinement avec ce mécanisme, mais il l'a activement soutenu, notamment au moyen d'un appui technique continu apporté au SAP par l'unité ACV du BP, dont le rôle est de conseiller le Gouvernement en matière de sécurité alimentaire. Toutes les distributions d'aide alimentaire du PAM sont planifiées

dans le contexte du Plan de soutien annuel du Gouvernement produit par le DNP-GCA. De même, l'alignement au niveau sectoriel entre le PAM et le Gouvernement sur les questions concernant le développement rural, la santé et l'éducation était très étroit tout au long de la période d'évaluation.

168. **Appropriation.** Il existait un degré d'appropriation extrêmement élevé au sein du Gouvernement concernant l'aide alimentaire au niveau national. Le mécanisme de délibérations publiques («les réunions du SAP») dans lesquelles des fonctionnaires du Gouvernement, les partenaires techniques, des élus locaux et l'administration régionale, ainsi que des représentants de la société civile passent en revue les données sur la sécurité alimentaire et discutent des décisions sur les niveaux relatifs de vulnérabilité dans différentes zones est très important à cet égard. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une instance de décision, la nature publique de ces délibérations et les vifs débats auxquels elles donnent lieu<sup>36</sup> assurent un degré élevé de responsabilisation et d'appropriation parmi les responsables du Gouvernement au niveau national. L'appropriation au niveau régional est plus diversifiée, dans la mesure où les principales institutions de coordination pour la surveillance des activités de mise en œuvre, les CR/PGCA et les CSR/PGCA, ont des degrés d'engagement divers et exigent un soutien financier du BP pour pouvoir remplir leur mission de contrôle des distributions d'aide alimentaire. La décision récente du BP de fournir ce soutien contre des rapports de visite, représente un pas important vers un approfondissement de l'appropriation aux niveaux régionaux.

169. **Processus et structures gouvernementaux.** L'alignement officiel avec la politique du gouvernement en matière d'aide alimentaire par le biais du mécanisme du DNP-GCA masque des dissensions plus sérieuses, qui sont apparues dès le début de la période d'évaluation et ont persisté jusqu'au coup d'État de février 2010. Durant cette période, un profond désaccord a surgi entre le BP et le gouvernement sur l'utilisation de l'aide alimentaire qui s'est manifesté par une résistance sous-jacente de la part du gouvernement à l'idée des distributions d'aide alimentaire. Elle s'est traduite par certaines décisions politiques, principalement l'interdiction d'effectuer des activités VCT en 2008 et la réticence de ce gouvernement à approuver nombre de distributions de vivres dans le Plan de soutien annuel. L'alignement entre le PAM et le Gouvernement nigérien s'est nettement amélioré après le changement de régime de 2010 et a continué sur cette voie après l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement démocratiquement élu en 2011. Dans les principaux ministères techniques, on observe généralement un niveau élevé de collaboration avec le personnel technique clé des Ministères de la santé publique et de l'éducation nationale, les principales décisions programmatiques concernant le ciblage et la taille/fréquence des rations étant prises en étroite consultation avec les services compétents du Ministère de l'éducation nationale et de la Direction de la nutrition au Ministère de la santé publique. En revanche, les activités de développement rural sont moins intégrées dans les processus des ministères compétents. La plus grande partie de la coordination réelle est le fait des partenaires de mise en œuvre, qui sont chargés de coordonner leur action avec les services locaux du Ministère de l'agriculture pour s'assurer qu'ils participent à la formation en matière de banques céréalières et avec les agents locaux du Ministère de l'environnement pour veiller à ce que les normes techniques soient respectées pour les structures créées par le biais de l'assistance VCT/ECT.

170. **Alignement avec les partenaires** Le portefeuille de pays du PAM est bien aligné actuellement avec les organismes du système des Nations Unies. Au niveau conceptuel large, et

---

<sup>36</sup> Cette information provient de représentants du PAM et du Gouvernement nigérien. Il est regrettable que la mission de l'équipe n'ait pas coïncidé avec l'une ou l'autre des deux réunions annuelles.

conformément à leurs mandats, le PAM est aligné sur le PNUD (plan du PNUAD), l'UNICEF, l'OMS et la FAO. Au niveau politique/stratégique et technique, l'alignement est particulièrement bon avec l'UNICEF dans le domaine de la nutrition et plus récemment avec la FAO (coopération avec le groupe de travail sur la Sécurité alimentaire et les programmes en vue d'élargir la coopération sur les activités VCT/ECT). L'alignement est moins bon au niveau de la mise en œuvre.

171. **Synergies par les partenariats** Le partenariat le plus étendu en termes de mise en œuvre conjointe de projets et de coopération au niveau politique est avec l'UNICEF dans le secteur de la nutrition. (Ce résultat ne s'applique qu'à la nutrition; dans le secteur de l'éducation, le PAM et l'UNICEF collaborent très peu). L'équipe d'évaluation a aussi constaté plusieurs cas de synergies avec les partenaires du développement rural, notamment les projets agricoles financés par des bailleurs de fonds gérés par le Gouvernement nigérien (PGIE, PDRD, etc.) qui apportaient un appui en vulgarisation agricole essentiel aux communautés ayant reçu du PAM une assistance VCT/ECT. Néanmoins, ce genre d'arrangements est rare en général, ce qui paraît être le résultat d'une coïncidence locale plutôt que d'une réelle planification conjointe.

172. **Alignement avec la stratégie générale du PAM.** L'équipe d'évaluation a constaté que le portefeuille de pays du PAM était bien aligné avec son nouveau plan stratégique. Dans l'ensemble, l'équipe a constaté que deux changements dynamiques dans le portefeuille de pays sont étroitement alignés avec les thèmes majeurs du plan stratégique. Le premier est le développement de mécanismes d'assistance en espèces (Transferts monétaires et Espèces contre travail) qui répond aux objectifs du plan stratégique de promouvoir l'assistance sous forme d'espèces et, sous l'Objectif stratégique 5, d'augmenter l'approvisionnement local, comme la vaste majorité de la nourriture achetée en espèces est cultivée localement. Le second changement dynamique effectué pendant la durée du portefeuille est la croissance importante des activités VCT/ECT en 2010 et en 2011 après la levée de leur interdiction. Ceci représente un rééquilibrage significatif des priorités à l'intérieur du portefeuille, et un investissement accru dans la productivité agricole répondant aux objectifs de l'Objectif stratégique 2 du PAM.

### *Opérer des Choix Stratégiques*

173. Le Bureau Pays a particulièrement mis l'accent sur le développement de ses capacités analytiques durant la période de l'évaluation. Cette orientation a mis le PAM en position de chef de file dans le domaine de l'analyse de la sécurité alimentaire au Niger. De plus, le BP a pris en compte les lacunes analytiques dans la conception et le ciblage de la supplémentation généralisée et de la DGC, en modifiant ses stratégies de mise en œuvre à la fin de la période de l'évaluation pour améliorer l'efficacité de ces deux activités. Le développement des stratégies d'intervention a été fortement marqué par le contexte politique changeant durant la période de l'évaluation et par la crise de 2010. De manière générale, le BP a su trouver les réponses programmatiques appropriées à tous ces défis grâce à un leadership à la fois fort et flexible.

174. **Générer et utiliser des informations analytiques.** L'évaluation a constaté que le BP est un acteur de premier plan reconnu au Niger en ce qui concerne l'utilisation des informations analytiques destinées à cibler l'aide alimentaire. Cette qualité se manifeste surtout de deux façons: la première est l'analyse de l'insécurité alimentaire qui est réalisée par l'unité ACV du BP et, en particulier, sa relation collaborative et productive avec le SAP. L'unité ACV travaille avec le SAP pour aider à préparer, réaliser et exploiter l'enquête annuelle conjointe sur la vulnérabilité des

ménages et pour préparer les évaluations de la production agricole et de la surveillance de la sécurité alimentaire contenues dans le mécanisme de suivi permanent. Ce soutien est très apprécié du SAP et place le PAM dans une situation privilégiée aux côtés du Gouvernement nigérien alors qu'il met au point son plan annuel pour l'aide alimentaire. La seconde, qui relève également de l'unité ACV, est l'analyse de la dynamique entre l'assistance en espèces et en vivres depuis le lancement des activités en espèces en 2010. Le système de collecte des données et de notation destiné à identifier les zones dans lesquelles les marchés seraient en mesure de répondre efficacement à une demande alimentaire accrue, associée à des versements en espèces, représente une contribution importante et originale. L'équipe a identifié deux autres domaines où des informations analytiques potentiellement utiles font défaut: 1) la supplémentation généralisée qui comporte un certain nombre de lacunes analytiques dans sa méthodologie de ciblage ayant trait au manque d'informations nutritionnelles détaillées et opportunes et à l'utilisation d'informations traitant la sécurité alimentaire comme substitut et 2) l'absence de méthodologie rigoureuse pour cibler l'insécurité alimentaire en dessous du niveau du département.

175. **Élaboration des stratégies d'intervention.** L'évaluation des stratégies d'intervention du PAM au cours de la période d'évaluation a été compliquée par le fait que le BP a été soumis à une pression constante pendant les quatre premières années de cette période. De 2007 à 2010, il a opéré dans un environnement sous fortes contraintes sans le soutien du gouvernement pour les aspects essentiels de sa stratégie d'aide alimentaire. Puis, la nécessité impérieuse de répondre rapidement et efficacement à une grave crise alimentaire en 2010 a relégué au second plan toutes les autres activités pendant la période d'évaluation. La première année sans contrainte, sans crise alimentaire majeure et caractérisée par une bonne relation constructive avec le Gouvernement du Niger n'est arrivée qu'en 2011. Ainsi, pour quatre des cinq années de la période d'évaluation, le BP a été soumis à une forte pression, en faisant face à des environnements qui ont limité ses choix de stratégies d'intervention. On doit en tenir compte quand on juge du caractère approprié de ces stratégies.

176. L'équipe d'évaluation estime que la direction et le personnel du BP ont abordé avec succès chacune de ces trois phases différentes avec des stratégies d'intervention qui étaient appropriées dans chaque cas. Dans la première phase, le BP a continué à fournir un faible niveau d'aide alimentaire en utilisant une diversité d'activités qui n'ont suscité aucune opposition de la part du gouvernement et lui ont permis de remplir le mandat du PAM sans provoquer de conflits destructifs susceptibles de remettre en cause sa présence au Niger. Dans le même temps, il a été en mesure d'étendre de manière non négligeable la portée de son assistance dans le secteur de l'éducation, qui a connu une croissance soutenue du nombre des bénéficiaires. Ceci représentait un niveau d'ambition réaliste et très probablement le «scénario du meilleur des cas» pour ce qui était réalisable avec un gouvernement qui n'aurait pas été déçu de voir le PAM cesser ses opérations.

177. Dans la période de crise de 2010, le BP, avec l'aide du Siège et du bureau régional, a fourni la plus grande part de l'assistance en espèces et en vivres qui était essentielle pour éviter une catastrophe humanitaire d'ampleur considérable, et il s'est acquitté de sa tâche sur une période de planification raccourcie du fait du manque de coopération du gouvernement Tandja. Le manque de planification préalable et le besoin de réagir rapidement ont sans aucun doute eu une incidence sur l'élaboration des stratégies d'intervention à ce moment. En particulier, ceci peut avoir joué un rôle dans la décision de concentrer 92 pour cent du total de l'aide alimentaire distribuée au cours de la période s'étendant d'août à novembre sur la supplémentation généralisée protégée, sans

autre canal de distribution plus généralement ciblée vers des ménages vulnérables ni aucune tentative de conjuguer une telle aide avec des distributions de supplémentation généralisée dans des zones où cela aurait été possible. Bien qu'il s'agisse d'une décision grave qui a exclu la majorité des ménages en situation d'insécurité alimentaire et les a empêchés de recevoir l'aide du PAM quand elle était à son volume maximum, cette concentration d'aide sur un seul canal peu adapté à la problématique de l'insécurité alimentaire générale, ne semble pas néanmoins avoir compromis la réussite globale de l'opération pour sauver des vies. Comme il a été rapporté par l'évaluation de l'EMOP de 2010, ceci s'explique sans doute par la forte propension des ménages à partager la ration de protection.

178. Finalement, dans la dernière phase de 2011, le BP a commencé à faire le bilan du portefeuille et a entamé un processus de transformation qui a contribué à certains changements dans les stratégies d'intervention qui ont été mises en œuvre en 2011 ou qui le sont maintenant, en 2012. L'équipe d'évaluation aimerait citer trois décisions programmatiques clés qui ont été prises en 2011 et qui revêtent un intérêt particulier:

179. La décision de mettre fin à la ration de protection pour la supplémentation généralisée utilisée massivement en 2010 et de la remplacer par une mise en œuvre conjointe de la DGC et de la supplémentation généralisée visant à cibler ces deux activités aux mêmes endroits. Ceci réduira aussi bien les erreurs d'inclusion inhérentes à la ration de protection que les erreurs d'exclusion qui étaient omniprésentes quand elle a remplacé la DGC en 2010.

180. La décision de modifier les instructions sur le recensement des bénéficiaires de la supplémentation généralisée pour s'assurer que tous les enfants éligibles soient pris en compte. Elle entraînera une meilleure efficacité des programmes de supplémentation généralisée en fournissant pour la première fois au BP des informations sur le nombre de bénéficiaires à partir de leurs effectifs réels plutôt que de prévisions, en évitant ainsi les erreurs non reconnues.

181. La décision d'utiliser le modèle d'analyse de l'économie des ménages (HEA) pour la plus grande partie du ciblage de l'aide alimentaire. Ceci permettra un meilleur ciblage au niveau des ménages, en réduisant les incohérences dans les recensements des partenaires. Elle réduira aussi l'importance des problèmes de ciblage au niveau géographique le plus petit, pour lequel les outils analytiques ne sont pas encore en place, en donnant au BP un outil qu'il pourra utiliser pour identifier les ménages démunis individuels dans de plus vastes régions, minimisant ainsi l'importance de cette dernière étape de la cartographie de la vulnérabilité.

182. À chacune de ces trois phases critiques, les équipes du BP ont su relever le défi qui se présentait à elles. Ceci témoigne d'un degré élevé de leadership, mais aussi d'engagement du personnel, de ses compétences et de sa souplesse, en particulier parmi le personnel national permanent du BP qui était sur place quand tous ces changements ont eu lieu.

183. **Priorités et modèle opératoire du PAM.** Le BP du PAM a fait un excellent travail pour coordonner ses opérations internes et les activités du programme, en particulier durant la période extrêmement difficile de la crise de 2010. L'utilisation des catégories de programme a aussi été appropriée et performante, s'agissant d'optimiser l'utilisation des ressources fournies par les bailleurs de fonds. Ceci est le résultat d'un bon leadership et d'une solide dotation en personnel dans les services clés (particulièrement les programmes et l'unité ACV). Le développement d'outils

de suivi adaptés à la surveillance de l'utilisation des espèces est l'un des domaines qui pourrait être amélioré.

### *Performance et Résultats du Portefeuille*

184. De manière générale, le portefeuille a atteint un niveau de performance élevé vis-à-vis des objectifs qui lui étaient assignés. En termes d'efficacité et d'impact, sa performance doit être évaluée au niveau de chacun des secteurs concernés. Si les performances ont été très bonnes dans les secteurs de l'éducation et des distributions d'urgence, elles l'ont été beaucoup moins dans le secteur du développement rural. Les activités clés de la nutrition et de la santé ont enregistré des performances plutôt mitigées. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation estime que les activités étaient pertinentes et adaptées, marque d'une équipe de direction solide et d'un personnel des programmes motivé et compétent, prêts à s'adapter aux défis changeants du développement au cours de la période d'évaluation.

185. **Pertinence.** Les activités de programme du portefeuille de pays du Niger (2007-2011) étaient adaptées aux besoins de la population nigérienne. Les distributions alimentaires d'urgence, principalement par le biais de DGC et de distributions similaires associées, en particulier en réponse à la crise de 2010, étaient une réponse adéquate au problème récurrent de l'insécurité alimentaire durant la période de soudure. Les niveaux de l'aide ont été modulés efficacement: les bas niveaux ont été ciblés dans les années sans crise avec une forte hausse dans la seconde moitié de 2010 atteignant 4,9 millions de bénéficiaires au plus fort de la crise avec le changement dans la programmation marqué par un passage de la DGC à la ration de protection. Une fois que l'hostilité du gouvernement à la notion de distribution d'aide alimentaire généralisée n'a plus constitué d'obstacle, le BP a continué de planifier des niveaux de soutien pour la DGC en 2011 qui étaient nettement supérieurs à ce qu'ils avaient été dans la période 2007-2009. Ceci représente un niveau de «retour à la normale» pour une programmation de soudure lors d'une année sans crise.

186. Les activités du secteur de la nutrition étaient aussi particulièrement pertinentes. Grâce à ses interventions dans les CRENAM, le PAM a contribué de manière importante à inscrire la question de la malnutrition modérée à l'ordre du jour national pendant la période d'évaluation. L'alimentation complémentaire ciblée des enfants et des mères dans les CRENAM est donc particulièrement pertinente. Les activités de supplémentation généralisée contribuent à répondre aux pics saisonniers dans les taux de malnutrition qui se produisent pendant la soudure. Elles concourent donc aussi bien à sauver des vies qu'à améliorer la nutrition infantile. L'aide aux patients atteints de la tuberculose et du VIH est aussi pertinente car la recherche montre que l'aide alimentaire non seulement encourage les patients à se faire traiter, mais elle accroît également le taux de réussite des thérapies antirétrovirales contre le VIH et du traitement contre la tuberculose.

187. Dans le secteur du développement rural, les banques céréalieres sont une réponse appropriée de deux manières. Au niveau le plus élémentaire, elles sont pertinentes pour réaliser les objectifs de sécurité alimentaire en fournissant ce qui équivaut à des stocks de sécurité prépositionnés en vue de répondre aux pénuries de la soudure. Au niveau le plus élevé, si elles sont correctement gérées, elles peuvent aussi se révéler être des institutions économiques communautaires permanentes et viables qui offrent une nouvelle possibilité d'acheter et de vendre des céréales et, surtout, constituent un capital social et économique qui peut être mobilisé pour d'autres activités de développement rural (crédit, entreprises génératrices de revenus, etc.). Elles peuvent donc aussi contribuer à plus long terme à la résilience de la communauté. Les activités

VCT/ECT sont aussi très pertinentes tant d'un point de vue humanitaire que pour fournir des actifs susceptibles d'accroître la productivité agropastorale et la résilience.

188. Les activités relatives à l'éducation contribuent également à relever le défi crucial consistant à améliorer le niveau global de réussite scolaire des filles, qui est un important facteur pour améliorer la nutrition infantile. Les activités d'éducation présentent donc aussi, indirectement, un intérêt pour les objectifs nutritionnels du BP.

189. **Efficienc**e. L'évaluation n'a pas analysé en détail l'efficienc e logistique et financière des opérations du portefeuille Niger. Néanmoins, le BP a fourni des données sur les niveaux de coût par tonne d'aide alimentaire acheminée. Elles indiquent que, durant la période d'évaluation, le coût moyen à la tonne de l'aide alimentaire acheminée annuellement a varié entre un maximum de 1 271,90 dollars É.-U. en 2010 et un minimum de 619,40 dollars É.-U. en 2007. Cette fourchette de prix unitaires pour l'aide alimentaire est constamment supérieure à la moyenne organisationnelle du PAM, avec des écarts de variation allant de 107 pour cent en 2011 à 136 pour cent en 2010. Ces chiffres ne sont guère surprenants; ils montrent des niveaux de coûts relativement élevés en 2010, année qui a été caractérisée par un contexte d'approvisionnement d'urgence et un haut niveau d'accumulation des stocks avec des coûts afférents à la fin de l'année à mesure que les distributions d'aide alimentaire ralentissaient et que les activités en espèces du portefeuille étaient mises en œuvre<sup>37</sup>. D'autres années, des coûts entre 7 et 21 pour cent au-dessus des moyennes de l'organisation ne sont pas du tout anormaux pour un pays enclavé comme le Niger avec de grandes distances intérieures et une faible densité de population.

190. L'une des mesures qui ont certainement contribué à une augmentation des niveaux d'efficacité globale est l'importance accrue accordée aux activités en espèces dans le portefeuille du Niger. Ceci a été souligné précédemment, au paragraphe 81. L'importance déjà élevée et croissante des espèces dans les deux dernières années de la période d'évaluation ne peut que renforcer à l'avenir l'efficienc e de la programmation générale du PAM.

191. **Efficacit**é et **impact**. L'équipe d'évaluation a jugé que, globalement, les activités du portefeuille du PAM ont été efficaces, surtout par rapport à l'objectif le plus important qui est de sauver des vies. Les performances en termes d'impact, relatives à des objectifs à plus long terme, comme l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants ou le renforcement des capacités de résilience des populations vulnérables, sont plus complexes et nécessitent une analyse par secteur qui est présentée ci-dessous.

192. *Distributions d'urgence*: Il ne fait guère de doute que l'ampleur exceptionnelle de la réponse à la crise de 2010 dans laquelle 31 pour cent de la population totale du Niger ont reçu au moins deux mois de rations d'urgence a joué un rôle majeur pour éviter une grave catastrophe humanitaire, impact d'importance capitale. Il s'agit du défi le plus important de toute la période d'évaluation, et le personnel et la direction du BP se sont acquittés de leurs fonctions de façon exemplaire. En même temps, l'équipe d'évaluation trouve matière à s'interroger sur l'un des principaux choix de programmation de cette période, qui a consisté à distribuer une grande partie de l'aide d'urgence par le biais des rations de protection associées à la supplémentation généralisée, aux dépens de la DGC, ce qui a exclu la majorité des ménages dans une situation d'insécurité alimentaire modérée à grave. D'une certaine façon, cette critique est plus formelle que

---

<sup>37</sup> Voir l'évaluation de l'EMOP 2010, aux pages 42-44.

réelle, car des niveaux élevés de partage dans les communautés bénéficiaires ont corrigé une grande partie de ce problème de ciblage et ont contribué à maintenir l'efficacité globale du mécanisme de supplémentation généralisée protégée en termes de vies sauvées. Mais surtout, la décision prise par le BP d'intégrer la DGC et la supplémentation généralisée à partir de 2011 a résolu ce problème pour l'essentiel. La décision d'utiliser l'analyse de l'économie des ménages dans le ciblage pourrait entraîner d'autres augmentations de l'efficacité de la DGC/Transferts monétaires à partir de 2012.

193. *Santé et nutrition*: la performance du secteur santé et nutrition du portefeuille paraît très différente selon les objectifs par rapport auxquels on l'évalue. S'agissant de sauver des vies et d'offrir des réponses à court terme aux problèmes de la malnutrition, les interventions de type supplémentation généralisée et les CRENAM qui étaient au cœur du portefeuille ont joué un rôle clé pour sauver des vies et réduire la mortalité. Les taux de guérison pour les CRENAM par exemple, sont supérieurs au niveau des résultats visés. Toutefois, si l'objectif est de contribuer à une solution au problème de la nutrition infantile, peu d'éléments attestent qu'ils ont un impact significatif sur le plan national. La raison de cette absence d'impact est liée au manque de modèle expliquant les causes profondes de la malnutrition des enfants au Niger et le fait qu'en se concentrant uniquement sur l'aide alimentaire, le PAM apporte une solution qui ne résout qu'une partie du problème. Pour s'attaquer au noyau du problème, à l'avenir il sera de plus en plus important pour le PAM de travailler avec d'autres acteurs pour mettre en place une approche multisectorielle.

194. *Développement rural*: Évaluer l'impact des activités de développement rural du portefeuille (banques céréalières et création d'actifs VCT/ECT) est extrêmement difficile, car le BP n'a pas défini ni demandé à ses partenaires de mise en œuvre de définir des mesures de résultats en termes d'impact autres que de suivre les superficies remises en culture ou le nombre de banques céréalières fondées. Les données disponibles sur les actifs VCT/ECT indiquent qu'ils ont un «rendement» très bas pour ce qui est de conduire à une productivité agricole accrue et une meilleure résilience communautaire. Ceci est largement dû aux problèmes dans la conception des stratégies d'aide opérationnelle, plutôt qu'à un défaut fondamental des modèles techniques utilisés. Concernant les banques céréalières, on dispose de peu d'éléments permettant d'apprécier la manière dont progressent celles qui sont aidées par le PAM.

195. *Éducation*. La plupart des objectifs spécifiques visés par les activités d'alimentation scolaire, tels que définis dans les documents de projet, sont atteints ou en voie de l'être. Ceci est vrai pour l'accès à la scolarisation, l'assiduité, la rétention scolaire et la scolarisation des filles. Il existe un large consensus pour affirmer que les cantines scolaires appuyées par le PAM sont indispensables au bon fonctionnement du système d'éducation de base dans les zones rurales vulnérables du Niger: «Si la cantine ferme, les élèves ne viennent pas et, à terme, c'est l'école qui ferme».

196. **Pérennité**. La plus grande partie du portefeuille a été et est conçue comme une réponse aux crises alimentaires récurrentes sans que la pérennité soit un objectif pertinent. Les activités destinées à contribuer à un résultat durable dans le secteur du développement rural souffrent d'un manque de définition de ce qui est censé être accompli, ce qui rend impossible de juger de leur pérennité.

## 3.2 Recommandations

### *Recommandations pour le Bureau Pays*

197. **Recommandation 1: Établir un programme pilote d'alimentation complémentaire préventive par l'intermédiaire de certains CRENAM.** Compte tenu de l'absence générale de données probantes démontrant un impact positif clair de la supplémentation généralisée sur les taux de MAG, il y a un besoin manifeste d'expérimenter de nouvelles formes d'alimentation préventive. Le BP doit identifier une région pilote pour mettre en œuvre une alimentation préventive pour tous les enfants entre 6 et 23 mois en fonction de critères de poids/taille au-dessous de la médiane, ou sous un certain seuil du périmètre brachial. Ce programme pilote doit être localisé dans la proximité des CRENAM sélectionnés et être géré par l'ONG responsable des CRENAM qui connaît les mesures anthropométriques. Ceci conduira à des économies de coûts et de temps en éliminant le besoin de recensement et d'enregistrement et en limitant les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Ceci servira aussi de point de départ pour des démarches multisectorielles visant à améliorer la nutrition infantile en fournissant un élément central pour la prestation des services de santé et d'éducation.

198. **Recommandation 2: Rechercher d'autres solutions aux problèmes nutritionnels des patients atteints de la tuberculose et du VIH.** Le besoin d'un soutien nutritionnel de ces patients est évident. Après l'échec de la onzième série de négociations du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et la cessation de l'aide du PAM due au manque de financement, les patients atteints de la tuberculose et du VIH ont continué de recevoir leurs médicaments mais se sont retrouvés sans aide alimentaire. Le BP doit lancer des discussions au sein du Groupe de travail sur la nutrition, l'initiative REACH ou dans le cadre de l'Initiative sur le renforcement de la nutrition (SUN) afin d'identifier des partenaires susceptibles d'assurer le rôle de fournisseurs d'aide alimentaire à long terme.

199. **Recommandation 3: Établir un programme pluriannuel de «soutien à l'activité agropastorale».** Pour résoudre le problème de l'absence de planification à plus long terme et les divers degrés de capacité des partenaires qui diminuent l'efficacité des activités VCT/ECT, le BP a besoin d'identifier un certain nombre de «zones à fort potentiel agricole» spécifiques où il est prêt à intervenir sur plusieurs années, en découplant ses propres décisions programmatiques dans ces zones du processus de ciblage géographique dirigé par le DNP-GCA. Le BP devra établir des relations à plus long terme, tant avec ses propres partenaires qui seront retenus sur la base de leurs compétences dans les paquets techniques spécifiques appropriés à chaque site, qu'avec d'autres bailleurs de fonds (FAO, FIDA, USAID, etc.) pour mettre au point un programme intégré de soutien technique et financier en faveur de la productivité agricole et de l'organisation communautaire, qui impliquera une assistance technique dans des domaines qui dépassent les compétences du PAM<sup>38</sup>. Le BP aura besoin de personnel supplémentaire possédant une spécialisation en agriculture pour mettre en œuvre ce programme et pour en définir les paramètres techniques.

200. **Recommandation 4: Rationaliser le soutien aux banques céréalières en formulant des objectifs précis.** L'absence actuelle de tout modèle économique ou de gestion défini pour les banques céréalières contribue à un manque de clarté quant à la question de savoir

---

<sup>38</sup> Il est important de signaler le fait que le BP a déjà commencé le processus de concertation et d'identification de projets conjoints avec ces autres bailleurs de fonds en 2012. Cette initiative est très opportune et va dans le même sens que cette recommandation.

quelles sont les attentes pour leur évolution à plus long terme. Pour remédier à ce problème, le BP doit faire un choix précis entre deux séries d'objectifs possibles. Soit il choisit de considérer les banques céréalières principalement sous l'angle du secours d'urgence comme des stocks de sécurité prépositionnés gérés par des communautés dont la vie peut être prolongée dans une certaine mesure par le biais d'un mécanisme d'achats renouvelables. Dans ce cas, le modèle de gestion spécifique à mettre en place est relativement simple dans la mesure où les banques céréalières ont uniquement besoin de se concentrer sur de bonnes pratiques de gestion des stocks et de gouvernance collective. Un choix plus ambitieux serait de considérer les banques céréalières comme une contribution à l'activité économique visant la résilience communautaire à plus long terme et ayant besoin d'atteindre la pérennité financière. Le modèle de gestion correspondant à cette perspective à plus long terme doit être beaucoup plus rigoureux car il s'agit de protéger les actifs et d'assurer que la banque ne prend pas de décision qui menacerait sa santé financière. Il existe de bonnes raisons en faveur de l'un et l'autre modèles ainsi que des partenaires techniques ayant les compétences requises, mais le second modèle exigera un niveau beaucoup plus élevé d'investissement en formation et un accompagnement à plus long terme. Il peut être souhaitable que le BP envisage de limiter son application, par exemple, aux «zones à fort potentiel» mentionnées dans la recommandation 3 où les partenariats à plus long terme seront sur place pour apporter le soutien nécessaire.

**201. Recommandation 5: Renforcer la formation des membres des Comités de gestion des établissements scolaires à la gestion des cantines scolaires.** Cette mesure favorisera une meilleure appropriation des activités d'alimentation scolaire par les communautés concernées. Dans cette perspective, le Bureau Pays devrait chercher à établir des partenariats avec des organisations ayant la capacité de délivrer cette formation dans le cadre d'un programme d'alphabétisation fonctionnelle d'adultes.

*Recommandations pour le Bureau Pays et pour le Siège du PAM*

**202. Recommandation 6: Étendre l'appui aux cantines scolaires dans les zones ciblées pour prendre en charge les enfants au niveau préscolaire et au niveau secondaire (cycle de base 2).** Cette mesure, qui élargirait de façon significative le nombre d'enfants ciblés au-delà des élèves du primaire (seuls actuels à être pris en compte dans les calculs des besoins à l'heure actuelle), contribuera à renforcer une meilleure adéquation entre la planification des quantités de vivres à distribuer et les quantités de vivres effectivement distribuées dans les écoles assistées pourvues d'un niveau d'éducation préscolaire, et facilitera la transition du cycle de base 1 au cycle de base 2, particulièrement pour les filles ayant passé avec succès l'examen de fin d'enseignement primaire. Cette extension au cycle de base 2 est particulièrement justifiée pour les filles qui bénéficient actuellement d'une incitation spécifique dans les deux dernières classes du primaire, mais voient celle-ci brutalement interrompue lorsqu'elles accèdent au niveau supérieur. Pour que cette mesure soit effective, elle nécessiterait une augmentation budgétaire et, par conséquent, un effort supplémentaire de la part du BP et du Siège du PAM pour trouver un financement adéquat.

**203. Recommandation 7: Réduire le nombre des catégories de programme utilisées en concentrant les activités dans les IPSR et en ayant recours aux opérations d'urgence dans les situations de crise.** Le BP est confronté à un réel défi en matière de planification avec un système à deux vitesses: certaines activités sont élaborées dans la filière IPSR/EMOP qui est bien financée, mais aussi dans la filière Programme de Pays qui l'est bien

moins. Ces deux filières répondent à des cycles de planification budgétaire et de conception différents. Non seulement ceci entraîne-t-il des erreurs occasionnelles (comme la cessation du financement des CRENI avec l'expiration de Programme de Pays 102850), mais il devient difficile pour le BP de rationaliser son portefeuille général pour répondre aux besoins changeants. Le fait que le Niger se trouve pour ainsi dire continuellement en situation d'avant ou d'après-crise (trois crises alimentaires majeures entre 2005 et 2012) devrait permettre au BP et au PAM à Rome de consolider l'ensemble des activités du portefeuille du Niger dans le cadre des IPSR en réservant l'usage possible des EMOP lorsque la situation l'exige. Parmi toutes les activités actuelles du portefeuille de pays, celle qui aurait le plus de mal à rentrer dans les définitions programmatiques de l'IPSR est le soutien aux cantines scolaires. Pour cette activité, un autre cadre de financement, tel un projet de développement spécifique pourrait être utilisé.

**204. Recommandation 8: Passer à un horizon contractuel à plus long terme dans les accords de partenariat sur le terrain avec les principaux partenaires de mise en œuvre.** La nature à court terme desdits accords limite une mise en œuvre plus efficace de certaines activités (VCT/ECT, banques céréalières et soutien aux CRENAM et CRENI), qui devrait supposer une présence plus longue des partenaires. L'absence de planification au préalable et le besoin de suivi de ces activités peuvent être attribués, au moins partiellement, au fait que les partenaires de mise en œuvre ne sont pas capables d'adopter une perspective à plus long terme.

*Recommandation pour le Siège du PAM*

**205. Recommandation 9: Revoir les systèmes d'information du PAM pour mieux prendre en compte les activités en espèces.** Les systèmes de gestion de l'information actuellement en place au BP ne permettent pas d'assurer un suivi satisfaisant des distributions d'espèces. Les ratios d'efficacité et les calculs des parts relatives du portefeuille se font généralement sur les volumes d'aide alimentaire et n'incluent pas l'effet des espèces. Dans un portefeuille dont une part si grande est attribuée à des activités en espèces, ceci entraîne des difficultés pour le personnel du BP et les évaluateurs lorsqu'il s'agit de surveiller les niveaux d'activité. Il serait utile d'avoir un système d'information qui pourrait traiter les données sur les distributions en espèces de la même manière que COMPAS fait pour les distributions de nourriture et qui serait, si possible, compatible avec COMPAS, de façon à faciliter une analyse unifiée des distributions en espèces et en nature avec une unité de mesure commune des volumes, telle la valeur d'une tonne de nourriture évaluée à un prix de référence. La réponse à ce problème dépasse le seul ressort du BP et doit se faire au niveau du Siège à Rome.

*Recommandation pour le Bureau de Pays, le Gouvernement nigérien et les partenaires techniques concernés par les différentes enquêtes sur la vulnérabilité*

**206. Recommandation 10: Étudier la faisabilité d'une modification de l'enquête SMART et de l'enquête conjointe sur la vulnérabilité des ménages pour affiner le niveau d'analyse géographique.** Pour répondre aux problèmes de ciblage géographique des activités de supplémentation généralisée en premier lieu, mais aussi pour les autres interventions, il serait utile d'avoir, dans l'enquête SMART et dans l'enquête conjointe sur la vulnérabilité, des analyses qui fourniraient des précisions sur les taux de malnutrition et d'insécurité alimentaire à des niveaux géographiques plus petits que ces deux enquêtes ne le font à présent. Pour l'enquête SMART, il s'agirait de ramener le niveau d'analyse en dessous du niveau régional, tandis que pour l'enquête conjointe sur la vulnérabilité, qui se fait déjà au niveau départemental, il faudrait la

mener au niveau communal. Ces changements nécessiteraient chacun des apports supplémentaires très significatifs sur le plan financier et sur le plan des ressources humaines des différents partenaires concernés, d'où la nécessité d'étudier au préalable les différentes options méthodologiques pour en évaluer la faisabilité technique et financière.

## Annexes

### Annexe 1: Termes de Référence

Termes de Référence (février 2012)

Évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Niger (2007-2011)

#### TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	2
1.1. Introduction .....	58
1.2. Le contexte du Niger .....	58
2. Les raisons de cette évaluation	60
2.1. Raison.....	60
2.2. Objectifs .....	60
2.3. Parties prenantes et utilisateurs.....	60
3. Sujet de l'évaluation	62
3.1. Portefeuille du PAM au Niger .....	62
3.2. Portée de l'évaluation .....	64
4. Questions clefs de l'évaluation	64
5. Approche évaluative	65
5.1. Analyse de l'évaluabilité du portefeuille.....	65
5.2. Méthodologie .....	66
5.3. Assurance qualité .....	66
6. Organisation de l'évaluation	67
6.1. Phases et produits.....	67
6.2. Équipe d'évaluation et expertise requise .....	67
6.3. Rôles et responsabilités.....	68
6.4. Communication .....	68
6.5. Budget.....	68

## 1. Contexte

1. Le but de ces termes de référence (TOR) est de fournir aux parties prenantes les éléments d'information essentiels sur l'évaluation proposée ; servir de guide à l'équipe d'évaluation et indiquer l'état d'avancement attendu aux différentes phases du processus. Le TOR s'articule comme suit : le chapitre 1 indique le contexte de l'évaluation ; le chapitre 2 précise la raison d'être, les objectifs, les parties prenantes et les principaux utilisateurs de l'évaluation; le chapitre 3 décrit le portefeuille d'activités du PAM et définit la portée de l'évaluation; le chapitre 4 recense les principaux points à considérer; le chapitre 5 expose la méthode d'évaluation, et le chapitre 6 indique comment l'évaluation sera organisée. Les annexes fournissent des informations supplémentaires sur le Niger et sur le portefeuille du PAM au Niger.

### 1.1. Introduction

2. Les évaluations de portefeuille pays (EPP) couvrent la totalité des activités liées à l'exécution des programmes du PAM durant une période donnée. Elles mesurent la performance et les résultats obtenus pour l'ensemble du portefeuille et donnent des indications factuelles qui permettront de prendre des décisions stratégiques concernant le positionnement du PAM dans un pays, les partenaires stratégiques ainsi que la conception et l'exécution des opérations. Les évaluations de portefeuille pays aident les bureaux de pays (BP) à préparer le document «Stratégies du pays» et fournissent des leçons qui peuvent être utilisées dans la conception de nouvelles opérations.

### 1.2. Le contexte du Niger

3. Classé parmi un des pays les plus pauvres de la planète<sup>39</sup>, le Niger, pays sahélien enclavé, compte une population de 15,8 millions d'habitants et occupait en 2010 le 167<sup>ème</sup> rang sur 169 pays au classement de l'Indice de développement humain. Sa croissance démographique est l'une des plus élevées au monde; 3,9 pour cent par an. Son économie est dominée par le secteur agricole, principalement les productions vivrières pluviales telles que le mil et le sorgho, et l'élevage traditionnel. Malgré son importance, le secteur agricole peine à se moderniser et reste largement tributaire des aléas climatiques.

4. Le Niger est confronté de manière récurrente à des déficits de productions céréalières affectant entre 10 et 30 pour cent de la population selon les saisons. La dernière décennie a été marquée par trois chocs de production majeurs causés par la sécheresse et/ou les invasions de criquets pèlerins: 2001/2001, 2004/2005 et 2009/2010<sup>40</sup>. Ces chocs de production se sont soldés par une forte baisse de la production céréalière, une augmentation du prix des céréales et une baisse de revenus agricoles et de l'élevage, et des crises alimentaires d'ampleur et d'impact variables.

5. L'insécurité alimentaire est la plus forte durant la période de soudure, qui se situe d'avril à septembre. La crise alimentaire de 2005 a fait suite à une période de soudure particulièrement difficile, et aggravée par la perturbation des marchés régionaux. L'effet combiné de la baisse de production et des hausses du prix des céréales sur les marchés a été l'élément déclencheur de la crise. Des problèmes structurels, tels qu'une croissance démographique très élevée, une dégradation de l'environnement et une faiblesse des systèmes de santé et d'éducation, se sont ajoutés à ces facteurs conjoncturels.

6. En 2005, le nombre de Nigériens souffrant de pénurie alimentaire grave était estimé à 3,2 millions parmi lesquels plus de 800 000 atteignaient un seuil critique de précarité alimentaire<sup>41</sup>.

7. La situation précaire du Niger s'est à nouveau détériorée en 2009, menant à la crise de 2010. La sécheresse a entraîné un déficit de 31 pour cent de la production céréalière. Et ce déficit a

<sup>39</sup> Selon la Banque Mondiale, environ 85% de la population vit avec moins de deux dollars É.-U. par jour et 65% avec moins d'un dollar par jour.

<sup>40</sup> Chocs et vulnérabilité au Niger: analyse des données secondaires. WFP, 2010.

<sup>41</sup> SAP et USAID FEWSNET 2005. Voir également les résultats de l'enquête menée par le Gouvernement nigérien en novembre 2011 sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des ménages (annexe 7).

mené à une crise alimentaire qui a affecté 7,1 millions de personnes dont 3,3 millions de manière grave (SAP 2010). Bien que les marchés aient relativement bien fonctionné et rendu les vivres disponibles, la détérioration du pouvoir d'achat des ménages en a affecté l'accès à la nourriture.

8. Dans les deux cas, les enfants ont été les premières victimes avec des taux de malnutrition aiguë globale (MAG) dépassant le seuil d'urgence de 15 % établi par l'OMS (16,7% en juin 2010<sup>42</sup>). Le taux de malnutrition aiguë sévère est passé de 2,1% en juin 2009 à 3,2 % en juin 2010 – ce qui représente une hausse de 52%. Le tableau 1 ci-dessous présente l'évolution de la malnutrition aiguë entre 2007 et 2010. La comparaison a été établie sur 4 ans au cours de la période de soudure.

Tableau 1. Prévalence de la malnutrition aiguë globale et grave de 2007 à 2010

NIGER	Malnutrition aiguë globale				Malnutrition aiguë grave			
	Juin 2007	Juin 2008	Juin 2009	Juin 2010	Juin 2007	Juin 2008	Juin 2009	Juin 2010
	12,3	11,6	12,3	16,7	2,5	2,8	2,1	3,2

Le taux de malnutrition chronique globale est de 48.1 % en juin 2010. Ce taux est relativement stable par rapport aux dernières années ; 49.9 % en juin 2007, 47.2 % en juin 2008, et 46.3% en juin 2009.

9. Les causes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition sont multiples et sont d'ordre structurel et conjoncturel. Elles sont liées à la structure de l'économie dominée par les activités agropastorales – soumises aux variations climatiques et à la volatilité des prix<sup>43</sup> – à la forte croissance démographique, au manque d'infrastructures sanitaires et d'eau potable, au faible niveau d'éducation, aux pesanteurs socioculturelles, etc.

10. Selon un rapport récent des chocs et vulnérabilité au Niger<sup>44</sup> il ressort que la situation alimentaire et nutritionnelle du pays reste précaire et nécessite à la fois des actions de court terme avec une vision de long terme. La plupart des mécanismes de transferts existants servent à assurer l'accès immédiat des ménages à la nourriture, cependant leur courte durée dans le temps ne permet pas d'assurer le redressement des ménages les plus affectés par les chocs récurrents.

11. Le Niger partage des frontières avec sept pays et sa population est concentrée sur la bande agropastorale du sud. Sa frontière avec le Nigéria est une des zones les plus densément peuplées d'Afrique. Extrêmement soumise aux aléas du climat, l'économie du Niger est aussi dépendante de son environnement régional<sup>45</sup>.

12. Le taux net de scolarisation/fréquentation à l'école primaire est de 38 % en 2005-2009. Le taux de fréquentation dans le primaire est de 44 % pour les garçons et seulement de 31 % pour les filles. Le taux brut de scolarisation primaire est passé de 72,9% en 2010 à 76% en 2011. Le pays s'est doté en 2003 d'un Programme décennal de développement de l'éducation (PDDE 2003-2012).

13. La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) du Gouvernement nigérien a assigné au secteur rural le rôle de principal moteur de la croissance économique du pays à l'horizon 2015. Ce secteur se voit assigner, à travers la Stratégie de Développement rural (SDR) de «réduire l'incidence de la pauvreté rurale de 66% à 52% à l'horizon 2015», en créant les conditions d'un développement économique et social durable, garantissant la sécurité alimentaire des populations, et une gestion durable des ressources naturelles. L'un des trois axes de la SDR consiste à prévenir

<sup>42</sup> L'enquête nutritionnelle réalisée en octobre 2010 indique un taux de malnutrition aiguë globale de 15,5% (contre 16,7% quelques mois plus tôt).

<sup>43</sup> Depuis 2008, les prix des céréales ne sont plus redescendus aux niveaux d'avant la crise, affectant ainsi le pouvoir d'achat des ménages.

<sup>44</sup> Chocs et vulnérabilité au Niger: Analyse des données secondaires, Octobre 2010, VAM, PAM.

<sup>45</sup> L'économie du Niger est – plus encore que les autres économies de l'espace sahélien – fortement intégrée dans l'espace régional. Son commerce est principalement polarisé par le Nigéria, le géant économique voisin, qui absorbe l'essentiel des exportations de produits agricoles et d'élevage du Niger.

les risques, améliorer la sécurité alimentaire et gérer durablement les ressources naturelles pour sécuriser les conditions de vie des populations<sup>46</sup>.

14. La situation politique au Niger a connu plusieurs turbulences. Le coup d'État militaire de février 2010 avait mis en place le Conseil Suprême pour la restauration de la démocratie. En avril 2011 un régime démocratique a été mis en place sous la présidence de Issoufou Mahamadou. Contrairement au précédent, le gouvernement de transition et le nouveau, ont reconnu la réalité de la crise qui menace le pays et ont lancé un appel à l'aide internationale afin de contribuer au financement du plan de soutien gouvernemental.

15. La dimension sécuritaire (prises d'otages) ne facilite pas l'accès aux populations éloignées et défavorisées.

## **2. Les raisons de cette évaluation**

### **2.1. Raison**

16. Avec son dernier Plan stratégique (2008-2013) le PAM est passé d'une agence d'aide alimentaire à une agence d'assistance alimentaire équipée d'un ensemble d'outils plus adaptés et plus robustes pour répondre aux besoins liés à la faim.

17. Afin d'aligner la planification au niveau du pays avec le Plan stratégique, les Bureaux Pays sont requis de développer une Stratégie Pays soulignant les orientations stratégiques du PAM, les priorités et les résultats attendus dans un pays donné.

18. Cette évaluation est une opportunité pour le PAM au Niger de bénéficier de ces constats et conclusions, afin de préparer son document Stratégie Pays. L'évaluation est programmée de manière à coïncider avec ce document qui est planifié pour 2013. La préparation de la Stratégie Pays devrait être également synchronisée avec le processus PNUAD<sup>47</sup> dont le nouveau cycle est prévu en 2014.

19. Selon des critères de sélection définis pour les EPP et après plusieurs consultations avec le bureau régional de Dakar ; une évaluation du portefeuille du Niger a été identifiée dans le plan de travail 2012 du bureau d'évaluation (OE).

20. Enfin le portefeuille des activités du PAM au Niger est assez important, avec sept opérations d'assistance alimentaire, certaines comprenant des programmes de transferts monétaires.

### **2.2. Objectifs**

21. L'évaluation a un double objectif, à savoir de rendre compte des performances passées et d'en tirer les enseignements pour le futur:

- Évaluer et faire connaître la performance et les résultats du portefeuille d'activités dans le pays compte tenu du mandat du PAM et des défis et enjeux de l'aide humanitaire et du développement au Niger; et
- Déterminer les raisons des réussites/échecs constatés, en tirer les enseignements et partir de ce constat pour faire des recommandations qui permettront au BP de se positionner au Niger, de former des partenariats stratégiques et d'améliorer le cas échéant la conception et l'exécution des opérations.

### **2.3. Parties prenantes et utilisateurs**

22. Le tableau ci-dessous présente une première liste des parties prenantes ainsi que leurs intérêts pour l'évaluation. Une analyse plus approfondie sera développée par l'équipe d'évaluation lors de la phase initiale. Comprendre les partenaires clés, leurs priorités et intérêts sera crucial afin de répondre à certaines des questions de l'évaluation.

<sup>46</sup> Selon le rapport d'évaluation de l'activité<sup>1</sup> du programme de pays 10285, l'activité «banques de céréales» s'inscrit dans les axes et orientations de la Stratégie de réduction de la pauvreté et de la Stratégie de développement rural.

<sup>47</sup> Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD, UNDAF en anglais).

Tableau 2. Parties prenantes de l'évaluation

Parties prenantes INTERNES	Intérêt dans l'évaluation
<b>1. LE PAM</b>	Le PAM a différénd niveaux sera le premier bénéficiaire des résultats de l'évaluation. L'utilité essentielle pour le PAM, au delà d'une analyse d'un passé parfois lointain, est de pouvoir construire sa politique au Niger dans les années a venir sur la base de son positionnement stratégique.
<b>1.1 BP</b>	Le BP est la partie prenante la plus importante de cette évaluation. Responsable de la programmation et de la mise en œuvre des interventions du PAM au Niger, le BP a un intérêt direct dans l'évaluation et est un des principaux utilisateurs de ces résultats. Si nécessaire, les résultats et recommandations lui permettront de repositionner le PAM par rapport au contexte nigérien et réajuster la programmation et la mise en œuvre de ses activités. Le BP se servira des constats afin de rédiger son document Plan Stratégique.
<b>1.2 Bureau Régional et Direction au Siège</b>	Le bureau Régional, localisé a Dakar, est une structure d'appui au bureaux de pays. Il a intérêt a tirer les enseignements de l'évaluation et a en faire bénéficier les autres opérations. Les résultats de l'évaluation du Niger peuvent améliorer leur approche dans la région ou sous région (par exemple sur la problématique agro-pastorale au Sahel). Le Siege a Rome, via le Bureau d'Evaluation (OE), est l'initiateur de cette évaluation. Les divisions tels que RMP (Performance & Accountability Management), Programme, etc. seront intéressée par les leçons de cette évaluation du portefeuille d'activités au Niger.
<b>2. Conseil d'Administration</b>	Les résultats de l'évaluation seront présentées au Conseil d'Administration du PAM en 2013 afin de l'informer de la performance du portefeuille d'activités du PAM au Niger entre 2007 et 2011.
<b>3. Bénéficiaires</b>	Les bénéficiaires de l'assistance du PAM sont relativement diversifiés (principalement les enfants et les femmes). Ils sont les ultimes récipiendaires de l'assistance alimentaire et constituent la mémoire du PAM sur un territoire donné. Ils seront consultés durant la mission sur le terrain.
<b>Parties prenantes EXTERNES</b>	
<b>1. Le Gouvernement</b>	Le gouvernement du Niger est le maître d'œuvre de toute action dans le pays. Il assure la tutelle du PAM et est directement intéressé de connaître la manière dont les activités du PAM sont alignées avec ses priorités et celles de autres partenaires. Sous l'égide du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA), le gouvernement dispose d'un Système d'Alerte Précoce (SAP), qui surveille l'état de la sécurité alimentaire et fournit des informations relatives à la disponibilité alimentaire, a l'accès a la nourriture et a son utilisation dans l'ensemble du pays. Ces structures seront intéressées aux résultats de l'évaluation. La Division de la Nutrition (Ministère de la Santé) et le Cabinet du Premier Ministre qui coordonne la réponse du Gvt lors d'une crise, seront également intéressé. Le Ministère de l'Education est l'acteur principal concernant l'activité des cantines scolaires. Le Ministère du Plan coordone les relations pour les activités du Programme de Pays.
<b>2. Les autres agences des Nations Unies</b> En particulier l'UNICEF et la FAO	Le PAM collabore avec plusieurs agences des Nations Unies. Elles seront intéressées par le résultat de l'évaluation a plusieurs titres, notamment dans le cadre global de l'UNDAF. L'UNICEF traite des questions de nutrition et de santé, il est entre autre impliqué dans le traitement de la malnutrition aigue sévère chez les enfants de < de 5 ans. Son rôle est primordial en tant que coordinateur du Cluster Nutrition. La FAO mené des actions contre l'insécurité alimentaire, son rôle est de réduire les causes de l'insécurité alimentaire.
<b>3. ONGs</b> Principalement: IRD, Helen Keller Int, et Gaded (dans le domaine de la Nutrition). OXFAM, ACH et CARE (dans celui de la sécurité alimentaire).	Plusieurs ONGs mènent des activités axées sur la nutrition et la sécurité alimentaire. Elles collaborent en partenariat avec le PAM dans toutes ses opérations au Niger. Leur nombre est important; une cinquantaine d'ONG locales et internationales. En 2008 certaines ONG se sont regroupées dans le "Consortium Emergency Capacity Building"; Care, Oxfam, Plan, Mercy Corps, CRS et Save the Children, financée par la Fondation Gates. Les résultats de l'évaluation peut remettre en question certaines activités du PAM et par voie de conséquence les accords de partenariats conclus avec certaines d'entre elles.
<b>4. Bailleurs</b> Les plus importants sont: USA, UN CERF, Canada European Commission et Secteur Prive	Les donateurs attendent avec intérêt les résultats de ce type d'évaluation (évaluation de portefeuille sur une durée de 5 ans). Les activités du PAM sont soutenues par des donations qui varient selon les types d'interventions (EMOP, PPRO, CP). Les Etats Unis, le plus gros donateur sur l'ensemble du portefeuille au Niger, ne soutient pas les interventions de développement. UN CERF a été un donateur principal de la crise de 2010 (EMOP).
<b>5. Autres</b>	D'autres acteurs tels que le Réseau du système d'alerte rapide face aux risques de famine (FEWSNET), le Centre régional de formation et d'application en agro météorologie et hydrologie opérationnelle (AGRYHYMET) et le Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) seront également attentifs aux résultats de l'évaluation. Lors de la rédaction du CP 2009-2013, en terme de stratégie de transfert de responsabilités; il n'était pas possible d'envisager un transfert rapide des activités du programme de pays.

### 3. Sujet de l'évaluation

#### 3.1. Portefeuille du PAM au Niger

23. Le PAM est présent au Niger depuis 1968 avec une cinquantaine d'opérations, incluant toutes les catégories d'opérations. L'annexe 4 fournit une liste de la totalité des opérations du PAM mises en place depuis le début de sa présence au Niger. L'annexe 5 quant à elle fournit la liste des opérations durant la durée du portefeuille.

L'évaluation porte sur le portefeuille d'activités du PAM au Niger entre 2007 et 2011. Durant cette période le Bureau Pays a mis en place un total de sept opérations d'assistance alimentaire qui se répartissent dans le temps selon le tableau ci-dessous<sup>48</sup>. Le tableau indique également le budget requis et le niveau de financement, par catégorie d'opération.

Tableau 3. Portefeuille du PAM par année, incluant le financement des opérations

Operation	Title	Time Frame	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PRRO 200051	Saving lives, Reducing Malnutrition and Protecting Livelihoods of Vulnerable Populations	Jul 11 - Dec 12						Req: \$164,625,385 Contrib: \$76,314,963	
Cash and Voucher Pilot Project 200262	Bilateral project under the Spanish Trust Fund, Cash Assistance to the most vulnerable households in Mirriah	Apr 11 - Sep 11					Req: \$2,228,318		
EMOP 200170	Saving Lives and Improving the Nutritional Status of Food-Insecure Populations Affected by Drought and High Malnutrition rates	Aug 10 - Jun 11				Req: \$279,401,688 Contrib: \$205,871,035			
EMOP 200071	Emergency Food Assistance to Flood-Affected Populations in Agadez region	Oct 09 - Jan 10			Req: \$3,072,729 Contrib: \$2,700,159				
DEV 106140	Country Programme	Jan 09 - Dec 13				Req: \$47,217,238 Contrib: \$28,493,498			
PRRO 106110	Improving the nutritional status and reinforcing livelihoods of vulnerable populations in Niger	Oct 07 - Lug 10		Req: \$154,024,610 Contrib: \$140,933,768					
PRRO 10509	Strengthening the Means of Subsistence of Vulnerable Populations and Targeted Assistance for Malnourished Children	Apr 06 - Sep 07	Req: \$49,193,648 Contrib: \$40,166,388						
DEV 102850	Country Programme	Jan 04 - Dec 08	Req: \$49,153,638 Contrib: \$39,653,524						
Food Distributed (MT)			34,546	33,910	23,374	148,752	n.a.		
Direct Expenses (US\$ millions)			22.6	31.4	25	141.8	n.a.		
% Direct Expenses: Niger vs. WFP World			1%	1%	1%	4%	n.a.		
Beneficiaries (actual)			M: 715,388 F: 724,952	M: 671,583 F: 720,765	M: 599,000 F: 613,438	M: 3,032,287 F: 3,136,354	M: n.a. F: n.a.	n.a.	
Total of Beneficiaries (actual, thousands)			1,440,340	1,392,348	1,212,438	6,168,641	n.a.		

Source: last SPR available, Resource Situations, APR 2006 - 2010  
Requirements (Req.) and Contributions (Contrib.) are US\$ millions

24. L'évaluation comprend également un projet pilote d'assistance en espèces/transferts monétaire (Cash&Voucher)<sup>49</sup> d'avril à fin septembre 2011. Cette initiative est financée à concurrence de 1,1 million de dollars américain par le Gouvernement espagnol et conduite dans cinq pays - dont le Niger - en partenariat avec l'*Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI)*. Un programme de transferts monétaires fait également partie de l'EMOP en 2010, et une enveloppe de 18 millions de dollar américain est inclus dans le PRRO de juillet 2011. Fin 2011 le PAM au Niger a distribué quelque 8 millions de dollar américain au moyen de ses projets de transferts monétaires.

25. La composante des banques céréalières des Programme de Pays fait également partie du portefeuille d'évaluation. L'objectif des banques de céréales étant la création d'avoirs productifs et la prévention/atténuation des crises alimentaires. Une évaluation à mi-parcours du Programme de

<sup>48</sup> Le tableau n'incorpore pas les deux Opérations Spéciales qui ont débutées en 2008 et 2010.

<sup>49</sup> Voir : Bilateral project N 200262 under the Spanish Trust Fund. Cash assistance to most vulnerable households in Mirriah (Niger)

Pays 102850 conduite en 2006, a recommandé de limiter la pratique du crédit afin d'éviter les difficultés de reconstitution des stocks.

26. **Objectifs.** Les interventions d'assistance alimentaire mises en œuvre depuis 2007 sont encadrées par différents Plans Stratégiques. Les interventions du portefeuille 2007-2011 répondent principalement aux deux premiers objectifs du Plan Stratégique 2008-2013:

Objectif Stratégique 1 : Sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence.

Objectif Stratégique 2 : Prévenir la faim aigue et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets.

Toutefois, le dernier Programme de pays (2009-2013) vise également à favoriser l'accès à l'éducation de base, et à l'amélioration nutritionnelle des personnes vivant avec le VIH/sida et la tuberculose (Objectif Stratégique 4).

Le portefeuille d'interventions au Niger durant les cinq dernières années contribue à la réalisation des six premiers objectifs du Millénaire pour le Développement et plus particulièrement aux objectifs 1, 4 et 5; réduire l'extrême pauvreté et la faim, réduire la mortalité infantile, et améliorer la santé maternelle.

27. **Activités principales.** Les principales activités mises en place pour atteindre les objectifs décrits plus haut se répartissent comme suit: distribution générale (EMOPs et les premiers PRROs), supplémentation alimentaire (principalement<sup>50</sup>PRRO et EMOP), VCT et ECT (PRRO et CP). Les opérations de développement comportent également des activités de cantines scolaires, et de banques céréalières.

*Tableau 4. Répartition du portefeuille d'activités (2007-2011)*

	HIV*	Education	Nutrition	GFD	FFW/FFT/FFA	Cash and Voucher
PRRO 200051			X		X	X
Cash and Voucher 200262						X
EMOP 200170			X	X		X
EMOP 200071			X	X		
DEV 106140	X	X			X	
PRRO 106110			X	X	X	
PRRO 10509			X	X	X	
DEV 102850	X	X	X		X	
<b>Planned % of beneficiaries</b>	0%	3%	38%	53%	4%	2%
<b>Actual % of beneficiaries</b>	0%	5%	32%	60%	1%	2%

Source: Dacota

\*HIV activity is 0% due to a low absolute figure not captured by the %

28. **Financement des opérations.** Comme l'indique le tableau ci-dessous, quelle que soit la catégorie d'intervention, le taux de financement des projets varie entre 70% (PRRO) et 74% (EMOP).

<sup>50</sup> Il est à noter que le CP 10614 inclut une composante d'appui à la lutte contre le VIH/sida et la tuberculose.

Tableau 5. Niveau de financement et budget requis par catégorie d'intervention.

WFP portfolio 2007 - 2011 by Programme Category in Niger					
	No. of operations	Requirements (US\$ million)	% of require by project type	Actual received (US\$ million)	% Requirements vs Received
Emergency operations (EMOP)	2	282.5	38%	208.6	74%
Relief and Recovery (PRRO)	3	367.6	49%	257.4	70%
Country programme (CP)	2	96.4	13%	68.1	71%
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>746.4</b>	<b>100%</b>	<b>534.1</b>	<b>72%</b>

Source: SPR, The Factory, Resource Situations

### 3.2. Portée de l'évaluation

29. Au vu de la nature stratégique de l'évaluation, il ne s'agit pas d'analyser chacune des sept opérations dans le détail mais plutôt d'examiner le portefeuille d'activités dans son ensemble, son évolution dans le temps, ses résultats ainsi que la mesure dans laquelle le PAM s'est positionné de manière stratégique au Niger.

30. Les principales activités du portefeuille sont les distributions générales et les programmes nutritionnels, et dans une moindre mesure les cantines scolaires<sup>51</sup>. Une attention particulière sera portée aux interventions relatives à la nutrition, et en particulier sur la supplémentation généralisée, largement utilisée pendant la crise de 2009. L'évaluation comprendra également une appréciation de l'initiative de transferts monétaires; le projet pilote fondé par le gouvernement espagnol ainsi que les programmes de transferts monétaires sous les dernières EMOP et PRRO pour lesquels le BP a distribué quelques 8 millions de dollars américains. En outre, l'évaluation examinera attentivement la structure de gouvernance des banques céréalières, ainsi que leur effet sur les communautés.

31. L'évaluation couvrira toutes les zones géographiques couvertes par le portefeuille d'activités. Cependant, étant donné la situation sécuritaire dans la région d'Agadez en particulier, le travail de terrain se concentrera sur certaines zones dans les régions de Niamey, Dosso, Maradi et Zinder - selon des critères de sélection transparents à développer par l'équipe d'évaluation dans le rapport initial.

### 4. Questions clefs de l'évaluation

32. L'EPP s'articulera autour de trois grandes questions, qu'il appartiendra à l'équipe d'évaluation d'élaborer plus en détail, dans une matrice d'évaluation, au moment de la phase initiale. Ce triple questionnement permettra de dégager les principaux enseignements de la présence du PAM dans le pays et de mesurer les résultats obtenus – tous éléments qui pourraient s'avérer utiles pour définir les stratégies futures et prendre des décisions opérationnelles. Il est à noter que la troisième question constitue la partie la plus grande de l'enquête et du rapport d'évaluation.

33. **Question 1: Alignement et positionnement stratégiques** du portefeuille d'activités du PAM au Niger. *Tenant compte des besoins du pays, dans quelle mesure le PAM s'est-il bien positionné d'un point de vue stratégique? A-t-il aligné ses activités sur les stratégies du gouvernement et des partenaires? Évaluer par exemple la mesure dans laquelle: i) les principaux objectifs du portefeuille et les activités connexes ont répondu aux besoins du pays dans le domaine humanitaire et en matière de développement, et correspondu à ses priorités et capacités; ii) les objectifs ont été en adéquation avec l'ordre du jour et les politiques du pays, y compris les politiques sectorielles; iii) les objectifs ont été cohérents et harmonisés avec ceux des partenaires (multilatéraux, bilatéraux et ONG); iv) le PAM a procédé à un alignement stratégique de ses activités et s'est positionné dans les domaines où il pouvait avoir le plus d'effet; et v) certains*

<sup>51</sup> Bien que les cantines scolaires représentent un tonnage moins important que d'autres activités; l'évaluation se penchera sur des questions telles que a) le lien entre les cantines scolaires et des possibilités d'achats locaux et b) comment prolonger l'âge auquel les filles quittent l'école.

arbitrages ont été opérés entre la concordance avec les stratégies nationales d'une part, et la mission, les plans stratégiques et les politiques institutionnelles, d'autre part.

34. **Question 2: Choix stratégiques.** *Comment et pourquoi le PAM au Niger a-t-il opéré ses choix stratégiques? Quels sont les facteurs qui l'ont influencé dans ses décisions?* Déterminer les choix stratégiques, en appréciant par exemple la mesure dans laquelle le PAM: i) a analysé les questions liées à la faim, à la sécurité alimentaire et à la nutrition sur le plan national, ou utilisé les analyses disponibles pour comprendre les principaux enjeux de la faim dans le pays concerné; ii) a contribué à inscrire ces questions à l'ordre du jour national, à élaborer des stratégies pertinentes avec le gouvernement ou des partenaires, et à renforcer les capacités nationales dans ces domaines; iii) s'est positionné en tant que partenaire stratégique du gouvernement, des partenaires multilatéraux et bilatéraux, et des ONG, dans certains domaines spécifiques devant être précisés; et iv) a répertorié les facteurs ayant conduit aux choix effectués (avantage comparatif perçu, stratégies institutionnelles, facteurs politiques nationaux, ressources, mode d'organisation, données de suivi, etc.) afin de comprendre ces déterminants des stratégies, de déterminer comment les prendre en compte et de les gérer lors de l'élaboration d'une stratégie de pays.

35. **Question 3: Performances et Résultats** du portefeuille du PAM. Étude de la performance et des résultats du portefeuille du PAM, en examinant notamment i) le degré d'efficience, d'efficacité, de visée et de pérennité des principales activités de programme du PAM et les facteurs expliquant les résultats obtenus (y compris ceux ne relevant pas du PAM); ii) le niveau de synergie et l'effet multiplicateur entre des activités similaires entrant dans le cadre de différentes opérations et les diverses activités principales, quelles que soient les opérations concernées; et iii) le niveau des synergies et la multiplication des possibilités de collaboration avec les partenaires (multilatéraux, bilatéraux et ONG) sur le plan opérationnel.

## 5. Approche évaluative

### 5.1. Analyse de l'évaluabilité du portefeuille

*Par évaluabilité, on entend la mesure dans laquelle une activité ou un programme peut être évalué de façon fiable et crédible. Cela nécessite qu'une politique, une intervention ou une opération soit assortie: a) d'une description claire de la situation de départ, qui pourra servir de point de référence pour apprécier ou mesurer le changement; b) d'un énoncé clair des effets directs escomptés, c'est-à-dire des changements souhaités qui devraient pouvoir être observés une fois la mise en œuvre lancée ou achevée; c) d'un ensemble d'indicateurs clairement définis et appropriés permettant de mesurer les changements; et d) d'un calendrier précis indiquant quand les effets directs attendus devraient se produire.*

36. L'EPP bénéficiera des constats de la récente évaluation de l'opération EMOP 200170 commanditée par le bureau d'évaluation du PAM (OE) en 2011. Une autre EMOP, en réponse à la crise alimentaire au Niger en 2005, a également été évaluée en 2006. Cette dernière ne fait cependant pas partie de la période couverte par l'EPP.

37. Une évaluation<sup>52</sup> sur la politique du PAM concernant la problématique hommes-femmes a été présentée au Conseil d'administration en 2008. Elle peut intéresser l'équipe d'évaluation car les femmes, souffrant de discrimination socioculturelle, représentent la grande majorité de la population pauvre. Le Niger est un des six pays où des études de pays ont été effectuées pour cette évaluation.

38. Chaque opération possède un cadre logique, cependant il n'y a pas de cadre logique global couvrant la période de l'évaluation (2007-2011), et la formulation des interventions du portefeuille a été faite selon deux plans stratégiques. Durant la phase initiale, l'équipe d'évaluation dégagera une logique globale implicite.

---

<sup>52</sup> Rapport de l'évaluation finale de la politique du PAM concernant la problématique hommes-femmes (2003-2007) -Engagements renforcés en faveur des femmes pour assurer la sécurité alimentaire .

39. Le gouvernement du Niger est en train de procéder à une mise à jour de ses stratégies, notamment sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Ces nouvelles priorités gouvernementales, pas encore connues, seront prises en compte par l'évaluation.

40. Le système de suivi a ses limitations concernant sa capacité à mesurer les effets des interventions du PAM.

41. En 2012 le Niger devra probablement faire face à une nouvelle crise, cela pourrait influencer sur la conduite de différentes étapes de l'évaluation, notamment la mission sur le terrain. Si nécessaire, un ajustement de cette étape sera effectué.

## **5.2. Méthodologie**

42. L'évaluation appliquera les critères pertinents convenus sur le plan international en matière d'évaluation, à savoir pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact<sup>53</sup>, viabilité et connexité.

43. Durant la phase initiale, l'équipe d'évaluation définira la méthodologie qui figurera dans le rapport initial – et qui devra:

- S'inscrire dans la logique du portefeuille et dans les objectifs communs à l'ensemble des opérations;
- Être focalisée sur les éléments d'évaluation présentés au point 4. Le modèle adopté devrait être axé sur l'étude des groupes «d'activités principales» d'un certain nombre d'opérations plutôt que de telle ou telle opération individuelle;
- Tenir compte des limites liées à l'évaluabilité, ainsi que des contraintes budgétaires et des considérations de temps.

44. La méthodologie devra donner des garanties d'impartialité et d'objectivité par la diversification des sources d'information (par exemple groupes de parties prenantes, dont les bénéficiaires, etc.) et l'association de plusieurs méthodes (quantitatives, qualitatives, participatives) propres à assurer la triangulation de l'information par différents moyens. Elle devra préciser la méthode d'échantillonnage utilisée pour sélectionner de manière impartiale les lieux à visiter et les parties prenantes à interroger.

## **5.3. Assurance Qualité**

45. Le système d'assurance qualité des évaluations (EQAS) reprend les normes et critères définis par le groupe d'évaluation des Nations Unies et les bonnes pratiques en vigueur dans la communauté internationale de l'évaluation [Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire (ALNAP) et Comité d'aide au développement (CAD)]. Il établit des processus assortis de mesures d'assurance qualité et de formats types des produits d'évaluation. Il prévoit aussi l'établissement de rapports d'évaluation de l'assurance qualité (rapport initial, rapport d'évaluation et rapport succinct) à partir de listes de contrôle. Le système EQAS sera systématiquement appliqué durant l'évaluation et les documents pertinents seront communiqués à l'équipe d'évaluation. Le responsable de l'évaluation conduira l'analyse d'assurance qualité de premier niveau, le directeur d'OE se chargeant de l'examen de deuxième niveau. Ce processus d'assurance qualité n'entame en rien l'intégrité des constatations et l'indépendance de l'équipe d'évaluation, et entend simplement garantir que le rapport contient les constatations nécessaires, qu'il les présente de manière claire et convaincante et que ses conclusions reflètent le constat dressé par les évaluateurs.

46. Il appartiendra à l'équipe d'évaluation de veiller à la qualité des données (validité, cohérence et exactitude) lors des phases d'analyse et de rédaction des rapports.

---

<sup>53</sup> Selon les limites de la portée de l'évaluation.

## 6. Organisation de l'évaluation

### 6.1. Phases et produits

47. L'évaluation inclut 5 étapes principales résumées comme suit (détails disponibles en annexe 2):

Tableau 6: Principales étapes<sup>54</sup>de l'évaluation

Phases	Période	Actions & Produits attendus
1. Préparation	janvier /mars 2012	Termes de Référence (draft et final) Contrat firme & Recrutement de l'équipe d'évaluation
2. Initiale	avril/juin 2012	Mission initiale au Niger et rapport initial
3. Mission au Niger	sept/oct-12	Mission d'évaluation au Niger (travail de terrain) Débriefing/Présentation des constats et conclusions préliminaires
4. Rapport d'évaluation	nov 12/janvier 13	Rapports d'évaluation (révisions et final)/Matrice des commentaires Rapport inclut le résumé exécutif. Réponse de la Direction
5. Conseil d'Administration	février/mars 2013 (Deadline Secretariat mars 2013)	EB Summary Report/Editing/Traduction Management Response. Evaluation Brief.

### 6.2. Équipe d'évaluation et expertise requise

48. En accord avec la politique d'évaluation du PAM, l'évaluation sera conduite par une équipe d'experts indépendants sélectionnés par OE. Les membres de l'équipe ne devront pas avoir été impliqués de manière significative dans les activités du PAM au Niger ou avoir d'autres conflits d'intérêts.

49. Les membres de l'équipe rapporteront au chef de mission et produiront leurs contributions ponctuellement. Le chef de mission sera responsable de la soumission des rapports au gestionnaire de l'évaluation ainsi que de leur contenu. Les évaluateurs agiront de manière impartiale et respecteront le code de conduite de la profession.

50. L'équipe sera composée d'un chef de mission ayant une expérience solide en évaluation, en gestion d'équipe et en rédaction de rapports clairs, d'excellentes capacités d'analyse ainsi que de synthèse, et la capacité de comprendre les implications stratégiques des constats établis par les membres de l'équipe.

51. Les compétences techniques et profils devant être couverts par l'ensemble de l'équipe figurent dans les trois secteurs suivants:

- Nutrition;

- Sécurité alimentaire/protection sociale;

-Éducation<sup>55</sup> (avec expérience dans les programmes d'alimentation scolaire issue de la production locale).

<sup>54</sup> Période de soudure à éviter pour la mission sur le terrain (de mai à août/sept).

### **6.3. Rôles et responsabilités**

52. La présente évaluation est gérée par OE. La gestionnaire de l'évaluation, Diane Prioux de Baudimont, n'a pas été appelée auparavant à traiter des questions liées à l'objet de l'évaluation. Il lui appartient d'élaborer les termes de référence, de sélectionner les membres de l'équipe d'évaluation, d'établir et gérer le budget, d'organiser la mise au courant de l'équipe au Siège, d'aider à la préparation des missions sur le terrain, de conduire l'examen d'assurance qualité des produits d'évaluation et de faire la consolidation des observations des parties prenantes au sujet du rapport de l'évaluation. Le responsable de l'évaluation sera également le principal intermédiaire entre les membres de l'équipe, représenté par le chef d'équipe, et les interlocuteurs au sein du PAM afin d'assurer le bon déroulement du processus.

53. L'équipe d'évaluation sera recrutée par une firme avec laquelle le PAM a un accord de longue durée. La firme assure un contrôle de qualité additionnel pour chaque produit soumis à OE.

54. Les parties prenantes aux niveaux du BP et du bureau régional devront communiquer les renseignements nécessaires à l'évaluation, participer à l'évaluation, y compris fournir toute information qui pourrait être demandée par l'équipe d'évaluation et répondre à toute question concernant le programme, les performances et les résultats; faciliter les contacts de l'équipe d'évaluation avec les parties prenantes au Niger; organiser des réunions et des visites sur le terrain; prévoir des services d'interprétation si nécessaire et fournir un appui logistique lors des visites sur le terrain. L'équipe d'évaluation fournira, dans le rapport initial, un calendrier réaliste pour le travail sur le terrain.

55. Afin de garantir l'indépendance de l'évaluation, le personnel du PAM ne pourra pas faire partie de l'équipe d'évaluation ou participer à des réunions où sa présence risquerait de biaiser les réponses des parties prenantes.

### **6.4. Communication**

56. Les produits de l'évaluation seront rédigés en français. La firme contractée fournira un contrôle de qualité des produits de l'évaluation. Le résumé fait partie intégrante du rapport d'évaluation; il donne un aperçu de la teneur de l'évaluation en soulignant les principales constatations, conclusions et recommandations.

57. Les principaux constats préliminaires, conclusions et recommandations seront présentés par l'équipe d'évaluation lors du débriefing en fin de mission – en présence du PAM aux niveaux du pays, de la région et du Siège (télécom). Ce sera l'occasion de tester les premières conclusions et recommandations avec les différentes parties prenantes et de leur donner l'opportunité de réagir, de clarifier les questions et d'assurer ainsi un processus d'évaluation transparent.

58. Le résumé succinct du rapport d'évaluation sera présenté à la session de juin 2013 du Conseil d'administration.

### **6.5. Budget**

59. L'évaluation sera financée sur le budget d'OE. L'estimation du coût total de l'évaluation s'élève à xxxx dollars américains. Cela couvre toutes les dépenses ; relatives aux consultants, voyages (y compris celui du gestionnaire de l'évaluation), etc.

---

<sup>55</sup> Bien que les cantines scolaires ne représentent pas une activité majeure du portefeuille en termes de pourcentage, le secteur de l'éducation est une priorité pour le nouveau gouvernement. Il est à noter que l'actuelle Ministre de l'éducation, Mme Mariana Elhadj Ibrahim, est une ancienne Volontaire des Nations Unies ayant travaillé pour le PAM.

## Annexe 2: Méthodologie/Matrice d'évaluation

### Question #1: Alignement et positionnement stratégique du portefeuille de pays

Questions Clés/Sous-questions	Mesure, indicateur	Sources d'information	Méthode de collecte	Produit final
<b>Comment la sécurité alimentaire a-t-elle évolué entre 2007 - 2011?</b> Quelles ont été les dates clés?	Chronologie d'événements clés, graphiques sur les bilans pastoral et céréalier	Analyses unité ACV, entretiens	Entretiens et analyses	Chronologie, description
<b>Comment les politiques du Gouvernement ont-elles évolué en réponse aux changements de la situation alimentaire?</b>	Chronologie des politiques du Gouvernement en matière de sécurité alimentaire	Entretiens avec les acteurs concernés	Synthèses des réunions et des documents consultés	Description des événements clés et des changements institutionnels
<b>Le PAM s'est-il aligné sur les priorités du Gouvernement en termes d'objectifs géographiques et en termes d'activités?</b> Comment le bureau de pays a-t-il répondu aux priorités programmatiques du Gouvernement? Ya-t-il eu des changements après le coup d'État de février 2010 ?	Analyse qualitative	Documents de projet et entretiens avec les responsables antérieurs et actuels	Synthèses des réunions et des documents consultés	Description des décisions prises et des évolutions pendant la période d'évaluation
<b>Comment les activités spécifiques du portefeuille se sont-elles adaptées aux politiques sectorielles dans les domaines: a) de la distribution d'urgence, b) de la santé/nutrition, c) de l'éducation, d) du développement rural?</b> Comment la situation a-t-elle changé avant et après le coup d'État de 2010 ?	Analyse qualitative	Entretiens avec les principaux partenaires du Gouvernement et analyses des documents clés	Synthèses des réunions et des documents consultés	Description par secteur
<b>Le PAM a-t-il pris en compte les objectifs et les stratégies de ses partenaires du système des Nations Unies au Niger ainsi que ceux des bailleurs de fonds clés?</b> (UNICEF, FAO, UNAIDS, EU/ECHO, USAID)	Analyse qualitative	Documents internes du PAM et entretiens avec le personnel des partenaires	Synthèse des réunions pour chacun des 4 secteurs.	Description par secteur
<b>Quel a été l'alignement du portefeuille de pays avec le nouveau plan stratégique du PAM (2008-2013)?</b> Les orientations du BP ont-elles changé avec le lancement du nouveau plan stratégique en 2008 ?	Analyse qualitative	Documents PAM et entretiens avec le personnel du BP	Synthèse des réunions	Description avec bilan final sur l'alignement
<b>Quels ont été les points les plus forts pour lesquels le PAM s'est forgé une réputation de chef de file? Et les points faibles?</b> Les choix programmatiques du PAM ont-ils été faits en connaissance de ces points forts et points faibles? Quelles ont été les actions pour renforcer les capacités du bureau de pays?	Analyse qualitative	Entretiens avec le personnel du bureau de pays et les partenaires clés	Synthèse des réunions	Description des points forts et des points faibles. Jugements sur le degré de leadership

## Question #2: Les choix stratégiques

Questions Clés/Sous-questions	Mesure, indicateur	Sources d'information	Méthode de collecte	Produit final
<b>Quels ont été les cadres d'analyse pour traiter les questions de la sécurité alimentaire, de la nutrition, de l'éducation et du développement rural?</b>	Analyse qualitative	Documents PAM, Analyses ACV, entretiens avec le personnel du bureau de pays	Analyses des documents et des réunions	Description des outils par secteur
<b>Le PAM a-t-il utilisé des informations chiffrées pour éclairer ses choix de programmation au niveau macro? Des données ont-elles été collectées et utilisées?</b>	Analyse qualitative	Documents du PAM et documents des partenaires principaux, entretiens avec le personnel du bureau de pays et les partenaires	Synthèses des réunions et des documents consultés	Description
<b>Comment le PAM a-t-il opéré le ciblage géographique et le ciblage des ménages dans les 4 types d'activités principales comprises dans le portefeuille?</b>	Analyse qualitative	Documents du PAM et groupes de discussion avec des partenaires et des bénéficiaires	Synthèses des réunions et des documents consultés	Description par secteur
<b>Le bureau de pays a-t-il pris en compte les interactions/synergies entre les différents types d'activités dans le portefeuille? Quels ont été les mécanismes utilisés pour renforcer la coopération entre les différents types de programmes?</b>	Analyse qualitative	Entretiens avec le personnel et responsables du PAM	Synthèse des réunions	Description
<b>Le PAM a-t-il contribué à des décisions importantes dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'éducation, de la santé ou du développement rural prises par le Gouvernement ou par les autres bailleurs de fonds?</b>	Analyse qualitative	Entretiens avec le personnel du bureau de pays et les partenaires (surtout Gvt)	Synthèses des réunions et des documents consultés	Description
<b>Les choix du type d'opération (opération d'urgence, programme de pays, ISPR) ont-ils été cohérents pour les activités principales dans le portefeuille pendant la période d'évaluation?</b>	Analyse qualitative	Entretiens avec le personnel et les managers du bureau de pays (surtout responsables antérieurs)	Synthèses des réunions et des documents consultés	Description
<b>Le manque de ressources a-t-il joué un rôle dans les choix programmatiques? A-t-on observé une différence à ce niveau entre les espèces et les vivres?</b>	Analyse qualitative	Documents du PAM, entretiens avec le personnel du bureau de pays	Synthèses des réunions et des documents consultés	Description
<b>Qu'est ce que le bureau de pays a fait pour développer les capacités au niveau national?</b>	Analyse qualitative	Entretiens avec les partenaires et avec le personnel du bureau de pays	Synthèses des réunions et des documents consultés	Description

### Question #3: Performance et résultats du portefeuille

Questions Clés/Sous-questions	Mesure, indicateur	Sources d'information	Méthode de collecte	Produit final
<p><b>Bénéficiaires et assistance distribuée:</b> Comment le bureau de pays a-t-il sélectionné les bénéficiaires? La sélection dans les 4 secteurs de l'évaluation a-t-elle été faite d'une manière conforme aux besoins de la population et en relation avec le plan stratégique du PAM? Est-ce que la composition d'activités mises en œuvre a apporté une bonne réponse aux besoins des populations ciblées? <b>Les réalisations ont-elles été conformes aux prévisions en termes de produits?</b></p>	<p><u>Comparaison des chiffres de réalisations en termes de bénéficiaires avec ce qui a été prévu</u> (mesures des produits); analyse du bien fondé du ciblage, chronologie des événements</p>	<p>Données et entretiens avec le personnel du bureau de pays, ONG, et autres partenaires, ainsi que des groupes de discussion avec bénéficiaires.</p>	<p>Données secondaires, données PAM, et données des partenaires, ainsi que rencontres structurées avec des groupes de bénéficiaires.</p>	<p>Analyse des choix faits par rapport aux besoins dans les 4 secteurs de l'évaluation. Tableaux des réalisations par rapport aux prévisions.</p>
<p><b>Réalisation d'objectifs:</b> Le PAM a-t-il défini des résultats et des indicateurs spécifiques pour chaque groupe d'activité dans le portefeuille? Les indicateurs sont-ils quantitatifs ou qualitatifs? Comment les interventions du PAM ont-elles changé les résultats pour les bénéficiaires par rapport à ce qui se serait arrivé sans l'appui du PAM?</p>	<p><u>Analyse quantitative des objectifs de données dans les documents de projet du PAM et comparaison avec des données d'impact disponibles.</u></p> <p>Analyse qualitative au besoin, si les données ne sont pas disponibles</p>	<p>Données et informations du PAM, entretiens avec les partenaires et le personnel du BP et les bénéficiaires.</p> <p>Groupes de discussion organisés avec des bénéficiaires pour des données qualitatives.</p>	<p>Synthèses des documents et des réunions.</p> <p>Résultats des groupes de discussions avec les bénéficiaires</p>	<p>Analyse de l'efficiencia et de l'efficacité par secteur.</p> <p>Comparaison quantitative des résultats prévus et réalisés.</p>

Questions Clés/Sous-questions	Mesure, indicateur	Sources d'information	Méthode de collecte	Produit final
<p><b>Contributions pour relever les défis humanitaires et de développement au niveau national: quelle a été la part du PAM?</b> Le PAM a-t-il apporté une contribution significative sur le plan national par rapport aux besoins et par rapport aux apports des autres acteurs? Quel a été l'effort pour renforcer les capacités du Gouvernement ? Y-a-t-il une stratégie de sortie?</p>	<p><u>Analyse qualitative de l'impact proportionnel du PAM</u> (analyse des résultats par rapport aux besoins globaux du pays).</p> <p>Analyse qualitative si les données sont insuffisantes.</p>	<p>Données de l'unité ACV et du Gouvernement, du PAM et des autres partenaires.</p> <p>Appréciations des partenaires.</p>	<p>Données secondaires et synthèses des réunions</p>	<p>Analyses de la contribution faites dans chacun des 4 secteurs et appréciation globale de l'impact</p>
<p><b>Facteurs externes et internes qui expliquent les résultats:</b> Le PAM a-t-il agi pour réduire la portée des facteurs externes? A-t-il cherché à créer des alliances avec d'autres partenaires pour répondre aux facteurs sur lesquels il n'avait que peu d'influence?</p>	<p>Analyse qualitative</p>	<p>Données et informations du PAM, entretiens avec le personnel du bureau de pays et des partenaires et des bénéficiaires.</p>	<p>Données internes du PAM pour l'efficacité et synthèses des réunions/avis des autres partenaires.</p>	<p>Analyses de l'efficacité et discussion des facteurs internes et externes</p>

### **Annexe 3: Bibliographie**

- Amouzou A, Habi O; et al. 2012. *Reducing Child Mortality in Niger. A Countdown to 2015 : country case study*. The Lancet. 20 Septembre 2012.
- Bouya, Alphonsine. 2006. Mission d'évaluation du programme de pays du Niger 10285.0 (2004-2007) Secteur de l'éducation.
- Épicentre. 2011. Stratégies de distributions préventives de la malnutrition au Niger. Rapport intermédiaire.
- Mahazou, Mahaman. 2006. Rapport de consultation: Mission d'évaluation à mi-parcours du programme de pays du Niger. Activités VIH/SIDA
- Modieli, Amadou Djinbrilla, 2010. Analyses des données de l'enquête budget/consommation 2007/08. Genre et Pauvreté
- Muller, Franck ; et al. Sauver des vies et améliorer la nutrition au Niger: évaluation de l'EMOP 200170.
- République du Niger. 2003. Stratégie de développement rural
- République du Niger. Novembre 2006. Politique nationale en matière d'alimentation et de nutrition.
- République du Niger Décembre 2006. Protocole national de prise en charge de la malnutrition aiguë.
- République du Niger. 2007. Ministère de l'éducation nationale. Programme décennal de l'éducation au Niger. Phase 2. Développement
- République du Niger: Plan stratégique tuberculose 2007 – 2010
- République du Niger. Institut national de la statistique. Rapport d'enquête nutrition et suivi de l'enfant 2007, 2008, 2009 2010, 2011 (2012 – version provisoire)
- République du Niger, Présidence de la République: Cadre stratégique national de lutte contre les IST/ VIH/ SIDA 2008 – 2012 (Mai 2008)
- République du Niger. 2008. Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement : PNUAD 2009 – 2013
- République du Niger. 2009. Rapport sur le développement humain: la sécurité alimentaire dans un pays sahélien
- République du Niger: Protocole national de prise en charge de la malnutrition aiguë. Juin 2009
- République du Niger, Ministère de la santé publique, Secrétariat général. 2009. Rapport de l'enquête nationale de séro-surveillance sentinelle de la prévalence du VIH et de la syphilis chez les femmes enceintes et les professionnelles du sexe au Niger en 2009.
- République du Niger: Enquête nationale sur les impacts socioéconomiques du VIH/sida. Avril 2010

République du Niger. 2010. Rapport sur le progrès vers l'atteinte des objectifs du Millénaire.

République du Niger. 2010. Chocs et vulnérabilité au Niger: analyses des données secondaires (avec le PAM)

République du Niger 2010. Rapport d'enquête nationale nutrition.

République du Niger. Octobre 2010. Rapport d'état du système éducatif nigérien.

République du Niger: Plan stratégique national de lutte contre la tuberculose 2011 – 2015

République du Niger. 2011. Stratégie de développement rural. Atlas des projets et programmes

République du Niger. Ministère des finances/Institut national de la statistique. Novembre 2011. Le Niger en chiffres.

République du Niger: Janvier 2012. Politique nationale de nutrition 2012 – 2021.

République du Niger: Protocole national de prise en charge de la malnutrition aiguë. Février 2012

Sabo, et al. Sept 2011. Étude sur la vulnérabilité nutritionnelle et la prise en charge des PVVIH au Niger.

Tassiou, Aminou. 2006. Rapport d'évaluation de l'activité 1 : Création d'actifs productifs et prévention/atténuation des crises alimentaires. Mission d'évaluation pour le Programme Pays 102850.

UNICEF. State of the World's Children. 2009

WFP. PRRO 10509. Standard Project Report for 2007

WFP. PRRO 10611: Standard Project Report for 2007

WFP. PRRO 10611. Standard Project Report for 2008.

WFP. PRRO 10611. Standard Project Report for 2009

WFP. PRRO 10611. Standard Project Report for 2010

WFP. PRRO 20051. Standard Project Report for 2011

WFP. DEV 201850. Standard Project Report for 2007.

WFP. DEV 201850. Standard Project Report for 2008

WFP. DEV 106140. Standard Project Report for 2009.

WFP. DEV 106140. Standard Project Report for 2010

WFP. DEV 106140. Standard Project Report for 2011.

WFP. EMOP 200170. Standard Project Report for 2010

WFP. EMOP 200170. Standard Project Report for 2011

WFP/ ECHO: Post Distribution Monitoring Blanket Feeding – 1<sup>st</sup> Round June 2012

WFP/ ECHO: Post Distribution Monitoring Blanket Feeding – 2<sup>nd</sup> Round (Draft August 2012)

WFP. 2003. Food Aid and Livelihoods in Emergencies.

WFP. 2004. Food for Nutrition: Mainstreaming Nutrition in WFP.

WFP. 2004. Nutrition in Emergencies: WFP Experiences and Challenges.

WFP. 2004. Micronutrient Fortification: WFP Experiences and Way Forward.

WFP. 2005. How to work with WFP. A handbook for NGOs, IPs and CPs.

WFP. 2006. Summary Report of the Evaluation of WFP's Response to the 2005 Crisis.

WFP. 2007. Cash and Food Vouchers: A Primer.

WFP. 2007. Food Assistance Programming in the Context of HIV.

WFP. 2007. The Use of Cash Transfers to Beneficiaries in WFP Operations.

WFP. 2008. Strategic Plan 2008 to 2013.

WFP. 2008. Vouchers and Cash Transfers as Food Assistance Instruments: Opportunities and Challenges.

WFP. 2009. Disaster and Risk Reduction Strategy.

WFP. 2009. Gender Policy.

WFP. 2009. School Feeding Policy.

WFP. 2009. Synthèse générale des résultats des enquêtes de suivi post-distribution

WFP. 2010. School Feeding and Nutrition concept note

WFP. Juin 2011. Principaux constats de l'évaluation du processus de mise en œuvre des activités VCT réalisées du 24 mai au 3 juin dans les régions de Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabéri et Zinder.

WFP. Novembre 2011. CESAFA. *Rapport d'évaluation des effets et cadrage des opérations d'Espèces contre travail (ECT) et de Vivres contre travail (VCT) du Programme alimentaire mondial au Niger.*

WFP. 2011. Concept Note for Cash For Work, PRRO 200051, décembre 2011 à mai 2012.

World Health Organization. 2011 Niger Health Profile.

#### Annexe 4: Calendrier des déplacements de l'équipe

<b>Vendredi 31 août 2012</b>			
<i>Arrivée à Niamey de: Tom Lenaghan Francis Nuwame</i>	Localisation des membres de l'équipe		
	Niamey	Maradi	Zinder
Tom Lenaghan	XXXX		
Francis Nuwame	XXXX		
<b>Samedi 1<sup>er</sup> septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan	XXX		
Francis Nuwame	XXX		
<b>Dimanche 2 septembre 2012</b>			
<i>Arrivée à Niamey de: Jean-Pierre Velis-Silvereano</i>			
Tom Lenaghan	XXXX		
Francis Nuwame	XXXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXXX		
<b>Lundi 3 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan	XXXX		
Francis Nuwame	XXXX		
Jean-Pierre Velis	XXXX		
<b>Mardi 4 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan	XXXX		
Francis Nuwame	XXXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXXX		
Friederike Bellin (arrivée le matin)	XXXX		
<b>Mercredi 5 septembre 2012</b>			
<i>Arrivée à Niamey de: Friedericke Bellin</i>			
<i>Vol de Niamey pour Zinder pour: Jean-Pierre Velis-Silvereano</i>			
Tom Lenaghan	XXXX		
Francis Nuwame	XXXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano			XXXX
Friederike Bellin	XXXX		
<b>Jeudi 6 septembre 2012</b>			
<i>Vol de Niamey à Maradi pour: Tom Lenaghan Francis Nuwame Hamidou Guerro</i>			
<i>Vol de Niamey à Zinder pour:</i>			

<i>Friedericke Bellin</i>			
Tom Lenaghan		XXX	
Francis Nuwame		XXX	
Hamidou Guerro		XXX	
Jean-Pierre Velis-Silvereano			XXX
Friederike Bellin			XXX
<b>Vendredi 7 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan		XXX	
Francis Nuwame		XXX	
Hamidou Guerro		XXX	
Jean-Pierre Velis-Silvereano			XXX
Friederike Bellin			XXX
<b>Samedi 8 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan		XXX	
Francis Nuwame		XXX	
Hamidou Guerro		XXX	
Jean-Pierre Velis-Silvereano			XXX
Friederike Bellin			XXX
<b>Dimanche 9 septembre 2012</b>			
<i>Vol de Zinder pour Niamey pour: Jean-Pierre Velis-Silvereano</i>			
<i>Transport routier entre Maradi et Zinder pour: Tom Lenaghan</i>			
Tom Lenaghan			XXX
Francis Nuwame		XXX	
Hamidou Guerro		XXX	
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX		
Friederike Bellin			XXX
<b>Lundi 10 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan			XXX
Francis Nuwame		XXX	
Hamidou Guerro		XXX	
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX		
Friederike Bellin			XXXX
<b>Mardi 11 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan			XXX
Francis Nuwame		XXX	
Hamidou Guerro		XXX	
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX		
Friederike Bellin			XXXX
<b>Mercredi 12 septembre 2012</b>			
Vols de Zinder à Niamey pour: Tom Lenaghan Friederike Bellin			

Vols de Maradi à Niamey pour Francis Nuwame			
Tom Lenaghan	XXX		
Francis Nuwame	XXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX (Visite Tera)		
Friederike Bellin	XXX		
<b>Jeudi 13 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan	XXX		
Francis Nuwame	XXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX		
Friederike Bellin	XXX		
<b>Vendredi 14 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan	XXX		
Francis Nuwame	XXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX		
Friederike Bellin	XXX		
<b>Samedi 15 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan	XXX		
Francis Nuwame	XXX (visites Ouallam)		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX (Visites Dosso)		
Friederike Bellin	XXX		
<b>Dimanche 16 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan	XXX		
Francis Nuwame	XXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX		
Friederike Bellin	XXX		
<b>Lundi 17 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan	XXX		
Francis Nuwame	XXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX		
Friederike Bellin	XXX		
<b>Mardi 18 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan	XXX		
Francis Nuwame	XXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX		
Friederike Bellin	XXX		
<b>Mercredi 19 septembre 2012</b>			
Tom Lenaghan	XXX		
Francis Nuwame	XXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX		
Friederike Bellin	XXX		
<b>Jeudi 20 septembre 2012</b>			

Tom Lenaghan	XXX		
Francis Nuwame	XXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXX		
Friederike Bellin	XXX		
<b>Vendredi 21 septembre 2012</b>			
<i>Départ de Niamey</i> <i>Tom Lenaghan</i> <i>Jean-Pierre Velis-Silvereano</i>			
Tom Lenaghan	XXXX		
Francis Nuwame	XXXX		
Jean-Pierre Velis-Silvereano	XXXX		
Friederike Bellin	XXXX		
<b>Samedi 22 septembre 2012</b>			
<i>Départ de Niamey de:</i> <i>Francis Nuwame</i> <i>Friedericke Bellin</i>			
Francis Nuwame	XXX		
Friederike Bellin	XXX		

## **Annexe 5: Liste d'entretiens**

### **Programme Alimentaire Mondial (PAM)**

#### **Rome**

Mme Helen Wedgwood, Director of the Office of Evaluation (OE)

Mme Diane Prioux de Baudimont, Evaluation Officer (OE)

Mme Federica Zelada, Research Assistant (OE)

Mme Margareth Rehm, Program Design/Cash Transfer and Vouchers

M. Svante Helms, Program Officer, Division of Performance and Accountability Management

Mme Kathryn Ogden, VAM

M. Jean-Martin Bauer, VAM

Mme Lynnnda Kiess, Nutrition

Mme Natasha Nadazdin, School Feeding

Mme Genevieve Wills, School Feeding

Mme MarieLyne Joseph, Donor Relations

Mme Julie Thoulouzan, Program Design

M. Voli Carucci, Program Design

Mme Gaby Duffy, Emergency Preparedness

#### **Bureau régional—Dakar**

Mme Anna Horner, Nutrition

Mme Patrizia Papinutti, Reg. Program Adviser

Mme Pasqualina Disirio, Senior Reg. Program Adviser

#### **PAM Niger**

Mme Denise Brown, Directeur de pays

Mme Maureen Forsythe, Deputy Country Director

M. Richard Verbeck, Former Country Director (telephone)

M. Gianluca Ferrera, Former Deputy Country Director, (telephone)

M. Abdoulaye Sarr, Chef, Sous-bureau de Maradi

M. Djimadimngar Doumbaye, Chef, Sous-bureau de Zinder

M. Moise Ballo, VAM Officer  
M. Lawan Tahirou, National VAM Officer  
M. Nafiou Issiaka, Education  
Mme Darline Joseph, Health and Nutrition  
Mme Tidjani Bintou Dadaié, Health and Nutrition  
M. Pierre Lucas, Logistics  
Mme Lydie Kouamé, Administration and Finance  
Mme Halima Idi Issa, Logistics  
M. Jean-Pierre Mertet, Security Officer  
Mme Aline Rumonge, HOL  
M. Laurent Domingo, Finance  
M. Yaovi Mensa, Pipeline/Logistics  
Mme Aline Sanu, Pipeline/Logistics  
Mme Clementine Moiroud, Donor Relations  
M. Boureima Adamou, Chef, opérations spéciales Tillabéri  
M. Toujani Alou Ibrahim, Rural Development  
M. Sidiki Traouré Boubacar  
Mme Salamou Harouna, Procurement/Administration  
Mme Dika M, Habibu, Assistant Nutrition

### **Gouvernement du Niger**

#### **Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et du développement communautaire**

M. Abdou Souley, Secrétaire général  
M. Elhadji Ibrahim Adamou, Directeur général  
M. Maman Abodu Fari, Directeur national, Direction des appuis au développement communautaire

#### **Cellule des crises alimentaires et Système d'alerte précoce**

M. Maman Yabilan, Coordinateur, CCA  
M. Jean-Mathieu Bloch, Assistant technique au dispositif national  
Mme Ousseini Mariama Gnandou, Coordinatrice, SAP  
Mme Soci Hadiza, Commission pour la supplémentation généralisée, CCA

Mme Saudi Aissa, Commission pour la supplémentation généralisée, CCA

### **Ministère de l'éducation nationale**

Mme Mariama Ali Elhadj Ibrahim, Ministre de l'éducation nationale

M. Sidikou Oungaila, Chef de division, cantines scolaires

M. Daouda Berireima, Directeur, éducation de base 1

M. Doulaye Boureima, Directeur, Bureau de la santé scolaire

M. Amadou Soumana Hassane, Agent, Direction SCOLFI

M. Chekabarou Barou, Directeur Régional, Ministère de l'éducation nationale, Zinder

M. Issoufa Abdou, Coordonnateur régional, cantines scolaires, Zinder

M. Lama Ila Mayaki, Inspecteur, éducation de Base, Tasker

M Adano Idrissa, Inspecteur, éducation de base, Guidimouni

M. Abdoulaye Ibrahim, Inspecteur, éducation de base, Takaya

M. Zidane Moufta, Gestionnaire des cantines scolaires, Mirriah

M. Yayé Touré Abdouhamane, Directeur régional, Tillabéri

M. Abdou Harouna , Gestionnaire des cantines scolaires, Tillabéri

M. Bombou Issifi, Coordonnateur régional des cantines scolaires, Tillabéri

M. Koché Moussa, Directeur des statistiques

### **Ministères de l'agriculture et de l'environnement**

Mme Adama Rabi, Point de contact pour le programme de pays, PAM

M. Yahaya Bounia, Directeur régional de l'agriculture, Zinder

M. Hicham Issa, Chef des services de la statistique, DRA, Zinder

M. Ango Omar, Point de contact, DRA, Zinder

M. Abdel Ousmane, DRA, Maradi

M. Ali Mahman, Point de contact, SAP, Maradi

M. Doukia Kante, Direction régionale de l'environnement, Maradi

### **Ministère de la santé Publique**

Dr Moussa Assoumane, Directeur de la nutrition

Dr Yacouba Aboubacar, Chef, prise en charge de la malnutrition

M. Adamon Moussa, Commission pour la supplémentation généralisée

Mme Diakite, Commission pour la supplémentation généralisée

Mme Maiga Haouana, Point de contact pour le programme de pays, PAM, VIH-Tuberculose

M. Batouré, Chef, Division Suivi et évaluation/

Dr Doua, Coordination intersectorielle de lutte contre les IST/VIH/sida

Dr Issoufou Ousmane, Coordonnateur adjoint, Programme de lutte contre la tuberculose

M. Yahaya Aibriah, District sanitaire de Zinder

M. Djibo Garba , Directeur régional de la santé publique, Zinder

Dr Elisha Sanoussi, Directeur adjoint, DRSP, Zinder

Mme Marou Kadi Die, Point de contact nutrition, DRSP, Zinder

### **Primature**

Elh. Mahmane Goni Boulama, Conseiller spécial

### **Haut Commissariat à l'Initiative 3N**

Colonel Adamou Ounteni Issaka, Secrétaire général

### **Administrations territoriales**

M. Sidi Mohaman, Secrétaire général adjoint, CR/DGPCA, Maradi

M. Gambo Souna, Direction régionale du développement communautaire, Zinder

### **Institut national de statistique**

M. Soulaymane Alzouma, Responsable des enquêtes nutritionnelles

### **Partenaires multilatéraux**

#### *UNICEF*

M. Eric-Alain Ategbo, Nutrition Manager

M. Mamadou Lamine Sow, Chef de programme, éducation

M. Abdel Kader René Joly, Chargé de programme, éducation

#### *FAO*

M. Nouro Macki Tall, Assistant coordonnateur

Dr Amadou H. Saley, Assistant représentant

#### *OCHA*

M. Sylvain Musafiri, Zinder Office

#### *OMS*

Dr Abdoulaye Mariama Saissa, Chargé de programme, nutrition

*ONUSIDA*

Mme Ndimira Nsabimana Félicité, Coordonnatrice de pays

M. Dambagi Adamou, Conseiller, suivi et évaluation

*FNUAP*

M. Sadou

**Partenaires Bilatéraux**

**Agency for International Development (États-Unis)**

M. William Noble, Acting Country Representative

Mme Aitchedji Mariama Diallo, Food for Peace Assistant

**Commission Européenne/Bureau DG ECHO**

M. Amadou Alzouma, Assistant principal de programme

**JICA**

M. Motoko Hayashi, Expert en planification des projets, éducation

M. Hama Abdoulaye, Assistant à la coordination des projets, éducation

**Coopération Suisse**

M. Djibo Alfari, Chargé de programme, éducation

M. Ibrahim Ba, Chargé de programme principal

**Partenaires ONG**

Mme Esperence Klugan, Country Director, World Vision

M. Ilia Mahmane, Food Security Officer, World Vision

Mme Jacqueline Johnson, Country Representative, Africare

M. Sadoré, Directeur, ICRISAT

M. Lahaou Yao, Directeur d'école, Niger Amitié, Zinder

M. Doudoua Ibrahim, Vice-Président, Niger Amitié, Zinder,

M. Moussa Mohamed Sadick, Human Appeal International, Zinder

M. Adamou Agmaralai, Coordinateur, MDGF-Zinder

M. Yaou Issiaka, Supervisor, GAGE, Zinder

M. Issoufa, Halidou, Chargé de programme, éducation, OXFAM,

M. Weifare Ibrahim, Coordonnateur de programme, éducation, OXFAM

M. Ibrahim Farmo, Président, VIE

M. Daouda Mounkaila, Coordonateur RSR, VIE  
M. Ali Boureima, Coordonateur, éducation, ADD  
M. Mogaze Mohamed, Coordonateur, éducation TIMIDRIA  
M. Issaa Tabba Diallo, Coordonateur programme, nutrition, Samaritan's Purse  
M. Ali Amadou Liman, Coordonateur, AECF  
Mme Idi Halima, CARE, Coordinatrice, Niger-Ouest  
M. Laouali Mahmoud Ibrahim, Représentant régional, FEWS NET  
Dr Benoit Kayembe Mekendi, MSF, Chef de mission  
Dr Souleyman Diallo, REACH, facilitateur  
M. Manzo Rio-Rio Aminou, Chargé de la sécurité alimentaire, Save the Children  
Dr Saadou M Moustapha, National Health and Nutrition Officer, Save the Children  
Mme Alia Salamata Haja, CNAT, SOS Sahel  
Mme Salifou Zeinabau, Assistante sociale, CNAT, SOS Sahel  
M. Ibrahim Busoma, CNAT, SOS Sahel  
M. Olivier van Eyll, Responsable CRENI Zinder, MSF Suisse  
M. Mahaman Issiakan, Responsable nutrition, Croix-Rouge française  
M. Zaneidou Malam Nafiou, BEFEN, Responsable logistique  
M. Moussa Mahaman, Coordonateur de terrain, APIS  
M. Issouf Mohamed, Responsable nutrition, GAGE  
M. Kevin Salvador, World Vision, Zinder  
Mme Halima Grema Melle, Responsable nutrition ADP-Jigal  
Sœur Dolores Astorga, CADEV Zinder  
M. Talla Leye, Human Appeal International  
M. Brima Gaba Yaka, Human Appeal International  
M. Hassane Chegen, BLADIA  
Mme H. Amina M Bachir, ACU ABEV  
M. Mamake Saidou, Karkara  
M. Sadison A Aziz, Karkara  
M. Sanoussi Allassane Ichaya, AGHAZ  
M. Abdou Moudanchirou Hadiza, Nutritioniste, ANSP

Dr Kaho Potrane, Save the Children,

**Focus Group Blanket Feeding—Zinder**

M. Ali Bakary, Gestionnaire, ANSP

M. Zakari Yaoua Chaibou, Vice-Président, ANSP

M. Bachir Yacouba Mahman, HAI

M. Abd. Mohamed Alhassane, Secrétaire exécutif, Tadress

M. Oumar Mamane, Chargé de programme, Karkara

**Focus Group , DGC/Espèces—Zinder**

M. Amadou Douar Mamane, Karkara

Mme Hadiza Aboubacar, Tadress

M. Bachir Yacouba Mohamed, HAI

M. Zounou Issa Zouan, BEFEH

M. Issalaéée Keimou Adam, ONG CDR

M. Moukari Magagai, ATPF

Mme Wada Ghaibou, IDB

M. Kaimon Hamani, IDB

M. Omar Ango, IDB

M. Salfou Amaddou, Asuser Sa

M. Tari Salissou, ONG Goulbi

M. Maigari Abdoulahi, ONG Mafanté

M. Malam Abdou Abdoul Hamid, ONG AECP

M. Mamane Maitalata, HSF

M. Abd. Mohamed Allhassane, Tadress

## Annexe 6: Opérations et activités

Année	2007				2008				2009				2010				2011					
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4		
<b>Interventions d'urgence</b>																						
Distribution Gratuite ciblée de Vivres et Transfert d'Espèces' (DGC/TE)	PRRO 10509				PRRO 10611.0								EMOP 200071		EMOP 200170				PRRO 200051		Spanish T Fund 200262	
<b>Nutrition et Santé</b>																						
Supplémentation Alimentaire (CRENAM) < 5 ans	PRRO 10509				PRRO 10611.0								EMOP 200170				PRRO 200051					
Blanket Feeding < 2 ans	PRRO 10509				PRRO 10611.0								EMOP 200170				PRRO 200051					
Ration de Protection pour Blanket Feeding																	EMOP 200170					
Supplémentation Alimentaire des Femmes Enceintes et Allaitantes (CRENAM)	PRRO 10509				PRRO 10611.0								EMOP 200170				PRRO 200051					
Ration d'Accompagnement (CRENI)	DEV 102850																EMOP 200170				PRRO 200051	
Appui aux populations affectées par l'HIV & Tb	DEV 102850								DEV 106140													

Développement Rural														
Vivres contre Travail (VCT)	PRRO 10509.0												EMOP 200170	PRRO 200051
	DEV 102850													
Vivres pour Formation (VPF)	PRRO 10509.0	PRRO 10611.0												
	DEV 102850					DEV 106140								
Espèces Contre travail (ECT)													EMOP 200170	PRRO 200051
												Spanish Trust Fund 200262		
Banques de céréales	DEV 102850					DEV 106140								
	PRRO 10509.0	PRRO 10611.0												
Education														
Cantines scolaires	DEV 102850					DEV 106140								

## Annexe 7: Données sur la nutrition et le blanket feeding (BF) (supplémentation généralisée)

Tableau 1: aperçu historique sur le blanket feeding

### + Historique des Operations BF au Niger du 2005 au présent

- Première opération BF au Niger après crise 2005.
- Evolution des modalités chaque année selon contexte:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ciblage géographique</b>	Régions (seulement les villages > 10 km d'un centre de sante)	Régions	Régions, croisé sécurité alimentaire 5 dernières années	Régions, croisé sécurité alimentaire 5 dernières années	Régions	Régions, zones vulnérables SAP
<b>Groupe cible</b>	6-35 mois	6-35 mois	6-35 mois	6-35 mois	6-23 mois	6-23 mois Femmes allaitantes (<6 mois)
<b>Ration</b>	CSB	CSB	CSB	CSB	CSB++, PD, CSB, ration de famille	CSB++, PD
<b>Période</b>	3 tours	3 tours	3 tours	3 tours	6 tours + prolongation certaines zones	6 tours
<b>Mesure d'impact</b>	Enquêtes SMART	Enquêtes SMART	Enquêtes SMART	Enquêtes SMART	Enquêtes SMART	Enquêtes SMART

**Tableau 2: Taux de malnutrition globale aiguë (MAG), 2005 -2011**

	Oct-05	Oct-06	Jun-07	Oct-07	Jun-08	Jun-09	Jun-10	Oct-10	Jun-11	Oct-11
Agadez	11.8	12.5	18.4	9.6	9.1	11.7	13.7	17.4	6.7	7.3
Diffa	16.0	10.1	20.5	11.4	13.8	17.4	22.2	12.5	13.9	-
Dosso	13.7	12.5	9.5	12.1	9.6	12.3	14.3	12.1	12.7	-
Maradi	16.0	6.8	14.5	10.7	11.7	13.1	19.7	15.3	12.2	-
Tahoua	17.9	12.5	7.9	13.1	9.4	10.9	15.8	16.1	12.0	-
Tillabéri	14.0	11.2	10.2	7.9	10.3	8.6	14.8	16.1	14.8	13.1
Zinder	16.1	9.7	15.4	11.7	17.4	15.4	17.8	17.8	11.1	-
Niamey	8.9	9.2	9.8	9.9	7.9	10.1	13.3	9.8	11.0	-
<b>NIGER</b>	<b>15.3</b>	<b>10.3</b>	<b>12.3</b>	<b>11.0</b>	<b>11.6</b>	<b>12.3</b>	<b>16.7</b>	<b>15.3</b>	<b>12.3</b>	-

**Tableau 3: Taux de malnutrition aiguë globale ventilés par âge, 2010**

REGION	Enquête juin 2010				Enquête Oct 2010					
	Tranche d'âge	Malnutrition Aiguë Globale Poids/Taille <-2 ET et/ou œdème	Malnutrition Aiguë Sévère Poids/Taille <-3 ET et/ou œdème	Malnutrition Chronique Globale Taille/Âge <-2 ET et/ou œdème	Malnutrition Chronique Sévère Taille/Âge <-3 ET et/ou œdème	Tranche d'âge	Malnutrition Aiguë Globale Poids/Taille <-2 ET et/ou œdème	Malnutrition Aiguë Sévère Poids/Taille <-3 ET et/ou œdème	Malnutrition Chronique Globale Taille/Âge <-2 ET et/ou œdème	Malnutrition Chronique Sévère Taille/Âge <-3 ET et/ou œdème
Agadez*	6 -35 mois	15.8	3.8	33	11.4	6 -23 mois	22.7	2.7	32.2	12.6
	36-59 mois	10.9	1.2	29.3	8.4	24-59 mois	14.4	1.1	27.3	9.1
	<b>Total</b>	<b>13.9</b>	<b>2.8</b>	<b>31.6</b>	<b>10.2</b>	<b>Total</b>	<b>17.4</b>	<b>1.7</b>	<b>29.1</b>	<b>10.4</b>
Diffa	6 -35 mois	27.3	4.1	54.5	24.8	6 -23 mois	15.6	4.4	35.7	14.6
	36-59 mois	14	4	50.6	15.8	24-59 mois	10.8	1.8	38.4	15.9
	<b>Total</b>	<b>22.1</b>	<b>4.1</b>	<b>53</b>	<b>21.3</b>	<b>Total</b>	<b>12.5</b>	<b>2.7</b>	<b>37.4</b>	<b>15.4</b>
Dosso	6 -35 mois	19.5	4.4	48.9	18.2	6 -23 mois	22.8	4.6	37.9	13.1
	36-59 mois	6.6	1	44.4	12.6	24-59 mois	6.3	0.4	41.4	12.7
	<b>Total</b>	<b>14.3</b>	<b>3</b>	<b>47.1</b>	<b>16</b>	<b>Total</b>	<b>12.1</b>	<b>1.9</b>	<b>40.1</b>	<b>12.8</b>
Maradi	6 -35 mois	26.2	5.7	61	29.2	6 -23 mois	28.8	9.6	61.3	28.2
	36-59 mois	11.1	1.5	55.1	25.8	24-59 mois	8.4	1.4	57.5	26
	<b>Total</b>	<b>19.7</b>	<b>3.9</b>	<b>58.5</b>	<b>27.8</b>	<b>Total</b>	<b>15.3</b>	<b>4.2</b>	<b>58.8</b>	<b>26.8</b>
Tahoua	6 -35 mois	20.3	4.1	45.2	19	6 -23 mois	26.1	5.8	49.8	17.8
	36-59 mois	10	1.1	37	10.3	24-59 mois	10.9	1.1	41.3	14.5
	<b>Total</b>	<b>15.8</b>	<b>2.8</b>	<b>41.7</b>	<b>15.3</b>	<b>Total</b>	<b>16.1</b>	<b>2.7</b>	<b>44.2</b>	<b>15.6</b>
Tillabéri	6 -35 mois	18.5	4.1	39.9	14	6 -23 mois	26.2	5.6	39.8	12.3
	36-59 mois	9.1	0.4	33.5	10.7	24-59 mois	10.5	1.4	39	10.8
	<b>Total</b>	<b>14.8</b>	<b>2.7</b>	<b>37.4</b>	<b>12.7</b>	<b>Total</b>	<b>16.1</b>	<b>2.9</b>	<b>39.3</b>	<b>11.4</b>
Zinder	6 -35 mois	22.9	5.3	67.5	37.7	6 -23 mois	30.4	7.8	63.4	35.2
	36-59 mois	9.3	0.9	52.5	24.9	24-59 mois	11.2	1.2	51.6	26.5
	<b>Total</b>	<b>17.8</b>	<b>3.6</b>	<b>61.8</b>	<b>32.9</b>	<b>Total</b>	<b>17.8</b>	<b>3.5</b>	<b>55.7</b>	<b>29.5</b>
Niamey	6 -35 mois	18.6	2.2	17.7	4.5	6 -23 mois	14.9	2.4	22.4	5.5
	36-59 mois	5.8	1.7	15.2	1.7	24-59 mois	7.1	0.9	17.7	2.8
	<b>Total</b>	<b>13.3</b>	<b>2</b>	<b>16.6</b>	<b>3.4</b>	<b>Total</b>	<b>9.8</b>	<b>1.4</b>	<b>19.4</b>	<b>3.7</b>
Niger	6 -35 mois	21.7	4.6	51.3	23.5	6 -23 mois	26.1	6.5	49.5	21.1
	36-59 mois	9.5	1.1	43.3	16.5	24-59 mois	9.5	1.1	45.1	18
	<b>Total</b>	<b>16.7</b>	<b>3.2</b>	<b>48.1</b>	<b>20.6</b>	<b>Total</b>	<b>15.3</b>	<b>3</b>	<b>46.6</b>	<b>19.1</b>

## **Annexe 8: Commentaires particuliers concernant la supplémentation généralisée (blanket feeding/BF)**

### **Problèmes liés au ciblage géographique du Blanket Feeding**

Selon les résultats d'une enquête anthropométrique datant de juin 2011, les régions souffrant de taux de prévalence modérément graves de malnutrition supérieurs à 15% devaient recevoir la supplémentation généralisée (Blanket Feeding) sans autre critère de sélection. Lorsque les taux de prévalence du MAG sont compris entre 10 et 15%, le SAP et le CCA utilisent les données d'insécurité alimentaire disponibles pour décider si la région serait sélectionnée pour bénéficier du blanket feeding.

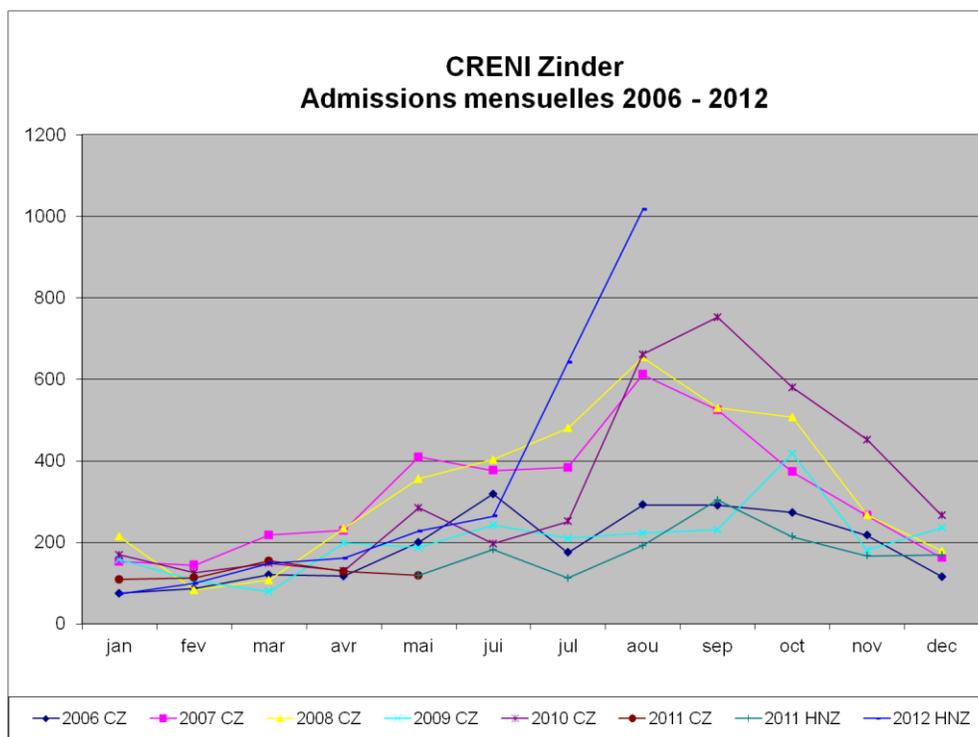
**Tableau 1: Taux de prévalence pour la malnutrition aiguë et chronique dans la région de Zinder 2007- 2012**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Malnutrition aiguë: Poids/taille < -2 ET	15,4	17,4	15,4	17,8	<b>11,1</b>	<b>15,9</b>
Malnutrition chronique: Taille/âge < - 2 ET	57,2	54,6	58,6	61,8	<b>64,8</b>	<b>49,0</b>

Selon les données du tableau ci-dessus, la région de Zinder montrait pour la première fois un taux de prévalence de malnutrition aiguë globale modérée proche de 11% en 2011 ce qui est mieux que la moyenne nationale (12,3%) et à peine 0,1% de moins que la région de Niamey (11,0%). Cela a abouti à son exclusion des zones ciblées pour le blanket feeding en 2012. Par la même occasion, la malnutrition chronique a augmenté, atteignant des taux de prévalence de près de 65%. Un an plus tard, le taux de malnutrition aiguë était de nouveau de plus de 15% et la malnutrition chronique avait chuté de 15%, à moins de 50%.

En regardant vers le passé, jusqu'en 1992 (données de l'OMS sur la malnutrition chez les enfants), les taux de prévalence pour la région de Zinder ont toujours été de plus de 15% (à la seule exception de l'année 2006 au cours de laquelle le taux était de 14,7%). Selon ce résultat, on pourrait en conclure qu'il a pu y avoir une erreur systématique dans la prise des mesures de taille au cours de l'enquête de 2011 qui se serait produite uniquement pour l'équipe travaillant dans la région de Zinder. Une mesure de taille trop courte de 1 cm pourrait expliquer le taux très élevé de malnutrition chronique, alors que le poids en rapport avec cette taille plus petite expliquerait les taux de malnutrition aiguë plus faibles. L'équipe ne peut pas expliquer si cela s'est effectivement produit ou non, mais la nature exceptionnelle des données de 2011 doit être soulignée.

Dans tous les cas, et selon ces mesures, la région de Zinder a été classée comme une région « limite » avec disqualification possible du programme de Blanket Feeding en 2012 selon les résultats sur l'insécurité alimentaire. Les conséquences de cette décision aux deux CRENI à Mirriah et Zinder qui ont été visités par l'équipe d'évaluation en septembre ont été dévastatrices. Le CRENI à Mirriah avait depuis longtemps atteint sa capacité maximum et envoyait tous les nouveaux cas au CRENI de Zinder. Les données d'admissions mensuelles à la disposition de l'équipe d'évaluation au CRENI de Zinder montrent une augmentation très sensible d'enfants souffrant gravement de malnutrition avec des complications, ce qui est à la fois plus tôt dans la saison et plus élevé en 2012 que toutes les autres années. Il est difficile de regarder ces données de 2012 et de ne pas penser qu'il se passe quelque chose d'anormal en ce qui concerne le ciblage géographique du blanket feeding.



Source: Médecins sans frontières Suisse

En dehors du fait qu'il existe un problème évident concernant le ciblage basé sur des taux de MAG anciens et très probablement erronés, il existe également un problème dans le processus de ciblage. Le tableau 2 ci-dessous tiré du rapport préliminaire de l'enquête sur la nutrition SMART de 2012, donne une idée plus détaillée des taux de malnutrition pour les enfants entre 6 et 23 mois, le groupe ciblé par BF - qui montre des différences intéressantes. À Dosso, par exemple, tandis que le taux de prévalence pour la région est inférieur à 15%, le taux de malnutrition parmi les enfants âgés de 6 à 23 mois est en fait le plus élevé dans l'ensemble pour toutes les régions. Par contre, pour les enfants dans la fourchette de 24 à 59 mois, ce taux est le plus faible. Ainsi, le fait de baser le ciblage du blanket feeding sur les taux de MAG totaux pour tous les enfants âgés de 6 à 59 mois peut en fait masquer des différences sensibles lorsque ces taux sont décomposés par âge (voir tableau 2).

**Tableau 2: Taux de malnutrition, juin 2012**

Région	Tranche d'âge	N	Malnutrition Aiguë Globale	Malnutrition Aiguë Sévère
			Poids/Taille <-2 ET et/ou œdème	Poids/Taille <-3 ET et/ou œdème
Agadez	6-23 mois	411	14,9 (10,9-20,1)	2,9 (1,4-6,0)
	24-59 mois	676	9,9 (7,2-13,5)	1,2 (0,4-2,9)
	<b>Total</b>	<b>1087</b>	<b>11,8 (9,4-14,6)</b>	<b>1,8 (1,0-3,2)</b>
Diffa	6-23 mois	389	24,5 (20,3-29,3)	5,7 (3,8-8,7)
	24-59 mois	742	12,6 (10,3- 15,3)	1,8 (1,1-3,1)
	<b>Total</b>	<b>1131</b>	<b>16,7 (14,5-19,1)</b>	<b>3,2 (2,3-4,4)</b>
Dosso	6-23 mois	328	28,2 (23,1-33,9)	3,8 (2,1-6,2)
	24-59 mois	635	7,8 (5,7-10,5)	1,0 (0,4-2,3)
	<b>Total</b>	<b>963</b>	<b>14,7 (12,4-17,4)</b>	<b>1,9 (1,2-3,1)</b>
Maradi	6-23 mois	451	22,9 (18,8-27,5)	5,2 (3,4-8,0)
	24-59 mois	927	13,0(10,8-15,7)	1,3 (0,7-2,4)
	<b>Total</b>	<b>1378</b>	<b>16,2 (14,2-18,5)</b>	<b>2,5 (1,8-3,6)</b>
Tahoua	6-23 mois	316	17,9 (13,3-23,7)	4,8 (2,8-8,2)
	24-59 mois	555	7,2 (5,1-10,0)	1,1 (0,4-3,2)
	<b>Total</b>	<b>871</b>	<b>11,2 (8,9-13,9)</b>	<b>2,5 (1,5-4,0)</b>
Tillabéri	6-23 mois	297	23,9 (18,8-30,0)	7,2 (4,4-11,7)
	24-59 mois	500	12,2 (9,3-15,8)	2,5 (1,3-4,8)
	<b>Total</b>	<b>797</b>	<b>16,6 (13,8-19,8)</b>	<b>4,3 (2,9-6,3)</b>
Zinder	6-23 mois	290	26,2 (20,9-32,2)	6,4 (3,9-10,3)
	24-59 mois	512	9,8 (7,3-12,9)	2,9 (1,7-5,0)
	<b>Total</b>	<b>802</b>	<b>15,9 (13,3-18,9)</b>	<b>4,2 (2,9-6,0)</b>
Niamey	6-23 mois	393	16,5 (12,7-21,1)	2,5 (1,3-4,8)
	24-59 mois	664	6,8 (5,0-8,5)	0,3 (0,1-1,3)
	<b>Total</b>	<b>1057</b>	<b>10,4 (8,5-12,6)</b>	<b>1,1 (0,6-2,0)</b>

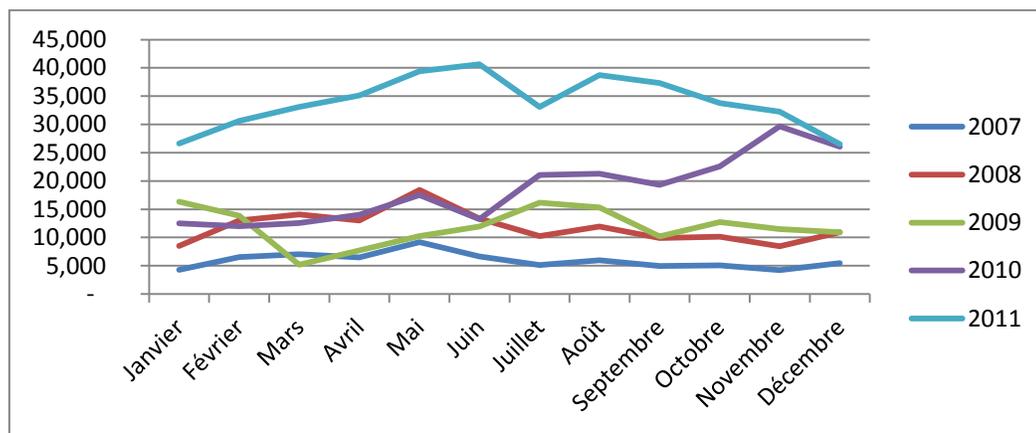
Source: Enquête SMART, UNICEF

La perspective à plus long terme montre aussi qu'il est possible de remettre en question l'efficacité générale du blanket feeding sur la nutrition infantile. On le voit en étudiant les admissions annuelles dans les CRENI dans le graphique ci-dessous qui fait état d'une augmentation répétée de la malnutrition grave des enfants durant la soudure (juin-août)

même lorsque le blanket feeding est opérationnel, y compris pendant les interventions massives de 2010. Ainsi, il existe peu de données étayant la thèse que la programmation annuelle du blanket feeding par le PAM comme activité majeure conduit à une amélioration à plus long terme de la nutrition infantile.

### Admissions aux CRENI

(Volumes des nouvelles admissions d'enfants)

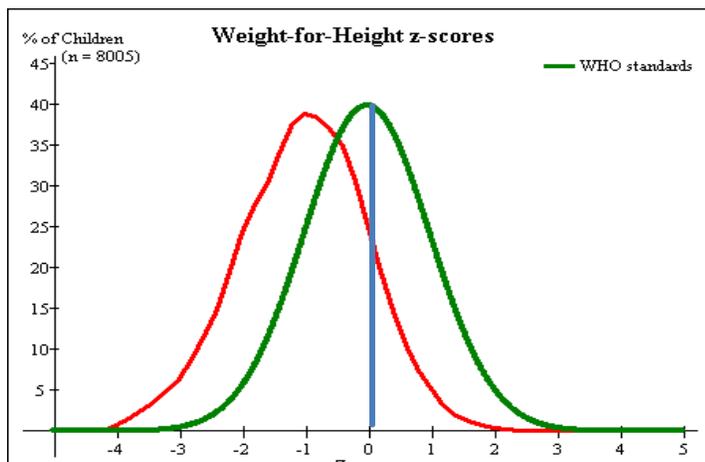


Source : UNICEF

### Une alternative au ciblage géographique du blanket feeding

Le système de ciblage actuel est faussé de trois façons différentes:

1. Il utilise des données anthropométriques qui datent de un an au moment de l'intervention blanket feeding.
2. Il base ses décisions sur des données moyennes prises pour des groupes d'enfants de moins de 5 ans au lieu du groupe plus précisément ciblé d'enfants de moins de 2 ans - ce qui peut être trompeur, comme dans le cas de Dosso en 2012.
3. Le processus d'enregistrement est très difficile à gérer dans la pratique. Et lorsque le *recensement* se fait en avril avec les distributions qui commencent en mai ou juin, cela laisse très peu de temps et contribue également à des erreurs d'inclusion et d'exclusion.



Le but du blanket feeding est de soutenir les enfants à risque - mais pas ceux qui viennent de familles aisées n'ayant pas de contraintes en matière de ressources.

L'équipe recommande d'utiliser comme alternative des mesures anthropométriques pour cibler tous les enfants qui tombent en

dessous du rapport poids/taille médian afin de ne pas tomber en dessous de -2 écarts-types (voir graphique ci-dessous). Tous les enfants à gauche de la ligne bleue seraient candidats à une assistance alimentaire. Il est recommandé de relier l'approche BF aux installations CRENAM existantes où le personnel et les bénéficiaires ont l'habitude d'effectuer des mesures anthropométriques et où l'équipement est en place. Il serait possible également d'utiliser un point de coupure du périmètre brachial comme critère de ciblage.

Cette approche implique que la même ONG qui dirige le CRENAM serait responsable du blanket feeding. Un avantage accessoire important est la proximité d'un établissement de santé qui permet l'administration simultanée d'autres mesures préventives (vaccins, supplémentation en vitamine A, etc.) Ainsi, cela permet de s'attaquer à plusieurs causes de malnutrition chez les enfants en même temps.

Cette solution ne fonctionnera pas partout, le réseau du CRENAM n'est pas suffisamment dense pour couvrir toute la population dans la plupart des régions. Toutefois, l'équipe pense que cette approche sera plus efficace et plus efficiente dans les régions qui sont à proximité d'un CRENAM. Ainsi il est recommandé que le PAM effectue un test pilote dans une ou deux régions qui seront évaluées pour voir si cela pourrait alors être élargi pour remplacer le blanket feeding dans ces zones.

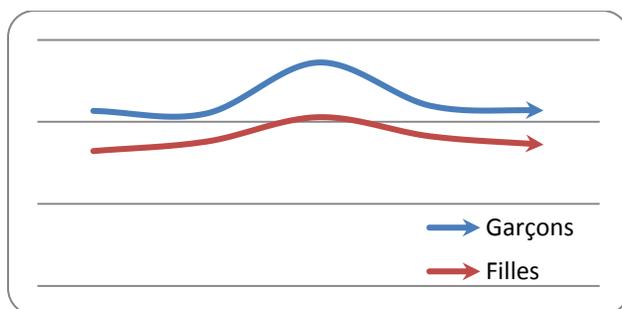
## Annexe 9: Notes sur l'impact des cantines scolaires

Cette annexe présente des détails important relatifs à l'impact de l'appui du PAM aux cantines scolaires, différencié au niveau des régions et concernant la scolarisation des filles. Cette annexe est organisée selon les objectifs du PAM dans le secteur de l'éducation.

### Objectif 1: L'augmentation de l'accès à la scolarisation

Dans la majorité des régions d'intervention, le nombre d'élèves bénéficiaires a connu une évolution globalement similaire à celle de la totalité des élèves inscrits dans les écoles assistées par le PAM, considérées dans leur ensemble. Deux régions (Agadez et Diffa) retiennent l'attention car elles diffèrent de ce modèle (voir les graphiques suivants).

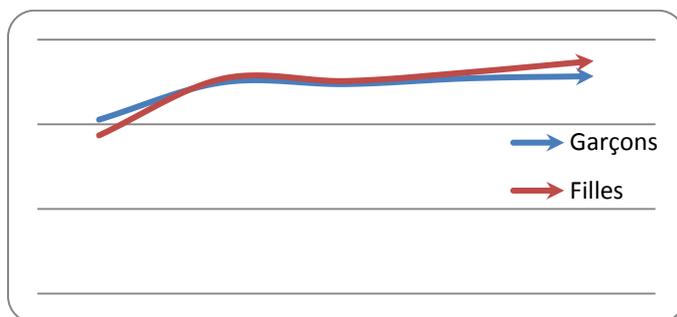
#### Évolution du nombre d'élèves bénéficiaires dans les écoles assistées par le PAM dans la région d'Agadez



Source : Division des cantines scolaires, Ministère de l'éducation nationale

Le graphique ci-dessus montre que dans la région d'Agadez le démarrage du Programme de Pays 10614.0 a suscité une forte augmentation des effectifs scolarisés dans les écoles assistées par le PAM, particulièrement parmi les garçons, mais que, par la suite, les effectifs n'ont pas cessé de diminuer, avec une tendance plus forte à la baisse parmi les filles.

#### Évolution du nombre d'élèves bénéficiaires dans les écoles assistées par le PAM dans la région de Diffa



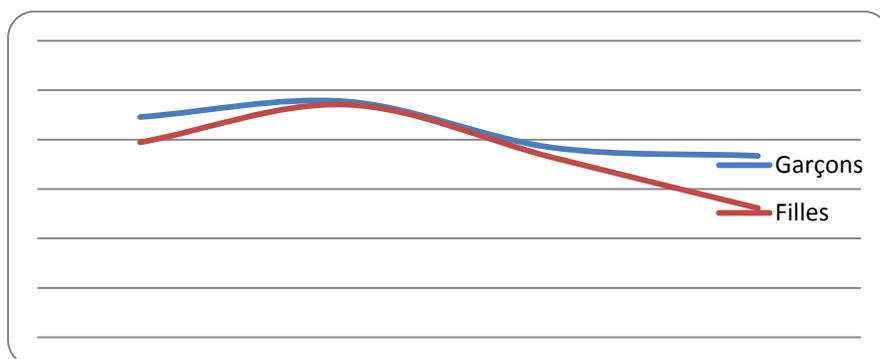
Source : Division des cantines scolaires, Ministère de l'éducation nationale

Dans la région de Diffa, le démarrage du nouveau Programme de Pays en 2009 a été marqué par une légère baisse des effectifs par rapport à l'année précédente. À partir de cette date, contrairement à ce qui se passait dans la période antérieure, on constate une quasi-stagnation des effectifs de garçons scolarisés dans les écoles assistées par le PAM et, à l'inverse, une augmentation régulière du nombre de filles, qui dépasse aujourd'hui celui des garçons. Ce constat a été confirmé lors de visites d'écoles pendant la mission sur le terrain.

## Objectif 2 : augmentation de l'assiduité des élèves à l'école

Si au niveau national les taux d'assiduité sont en légère baisse, mais avec des très bons niveaux, seule la région d'Agadez présente une performance sensiblement différente. Dans cette région, le taux d'assiduité est passé de 94,77% en 2008/2009 à 74,79% l'année suivante, pour chuter à 62,85% (52,27% pour les filles) en 2010/2011. (Voir graphique ci-dessous). En 2 années, les taux d'assiduité ont chuté de plus de 22 points pour les garçons et de près de 42 points pour les filles. En 2010/2011, à Agadez, à peine plus d'une fille sur deux fréquentaient assidûment les écoles assistées par le PAM. Tout comme l'évolution à la baisse des effectifs, cette diminution de l'assiduité est sans doute à rapprocher des troubles survenus dans cette région durant cette période.

### Taux d'assiduité dans la région d'Agadez



Pour l'ensemble des régions, on peut s'interroger sur l'absolue fiabilité des données collectées. En effet, les données relatives à la présence des élèves transmises depuis les écoles à la Division des cantines scolaires à Niamey n'émanent pas des registres d'appel quotidien, lesquels distinguent les élèves présents le matin **et** l'après-midi, mais des fiches de suivi spécifiquement élaborées pour le programme des cantines scolaires. Ces dernières indiquent comme présent pour la journée tout élève qui a répondu présent à l'appel du matin. Lors des visites de terrain, il a souvent été signalé à la mission qu'un certain nombre d'élèves demeurant loin de l'école la quittaient après le repas de la mi-journée et ne revenaient pas en classe l'après-midi. Dans ces conditions, on peut se demander 1) dans quelle mesure ces élèves peuvent être considérés comme assidus et 2) s'ils ont la capacité de parcourir le programme intégral de l'année scolaire

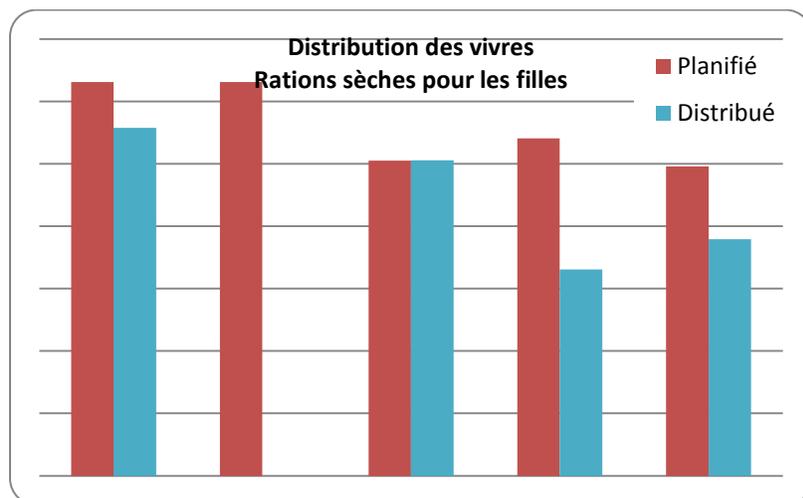
### Objectif 3: augmentation de la rétention scolaire

Si dans l'ensemble les taux d'abandon scolaire dans les écoles assistées par le PAM sont de loin inférieurs aux écoles non assistées, on peut aussi remarquer qu'après l'introduction du nouveau Programme de Pays, dans la région de Zinder le taux d'abandon, déjà particulièrement faible, a diminué régulièrement pour passer de 1,7% en 2008/2009 à 1,1% en 2010/2011. Les régions de Diffa et d'Agadez ont connu des évolutions similaires mais avec des taux d'abandon plus élevés : de 7,2% à 4,2% à Diffa et de 5,3% à 3,5% à Agadez.

Les données qualitatives recueillies par la mission lors des visites de terrain suggèrent par ailleurs que la réduction du nombre de jours et de repas servis dans les zones à fort taux de population nomade ou semi-nomade a entraîné un taux d'abandon important parmi les enfants de ces dernières.

### Objectif 4: augmentation de la scolarisation des filles

Un fait important à signaler est que l'évolution lente vers une amélioration de la scolarisation des filles a été maintenue même avec une diminution dans les distributions de la ration sèche aux mères de filles scolarisées dans les écoles assistées par le PAM, qui devait servir d'incitation pour inscrire ces dernières et les maintenir à l'école jusqu'au terme de la scolarité primaire. La distribution des rations sèches pendant la période évaluée a connu l'évolution suivante :



Source : Bureau de pays du PAM

NB :

2007: distribution à toutes les filles, du CI au CM2, dans un nombre limité d'écoles

2008: pas de distribution. Totalité des vivres disponibles utilisée pour les cantines scolaires (source : SPR)

2009: distribution dans toutes les écoles assistées, mais seulement aux filles de CM1 et CM2.

2010: 1 seule distribution

2011: 1 seule distribution

Le changement de modalités introduit entre les deux Programme de Pays (rations sèches pour toutes les filles dans un nombre limité d'écoles assistées contre rations sèches dans toutes les écoles pour les seules filles inscrites aux CM1 et CM2) a entraîné une diminution non négligeable de la quantité de vivres à distribuer.

Comme le montrent les résultats sur l'assiduité et l'abandon, il ne semble pas que l'irrégularité, voire l'absence (en 2008) de la distribution des rations sèches ait eu une influence négative sur la fréquentation des filles de CM1 et CM2.

Dans le cadre du premier Programme de Pays exécuté au cours de la période évaluée, le PAM a fourni un appui à un nombre limité de filles (100 la première année et 149 la dernière année de l'activité) provenant des écoles rurales des zones ciblées et ayant satisfait à leur examen d'entrée dans le secondaire. Suite aux recommandations de la mission d'évaluation à mi-parcours de 2006, cette initiative pilote n'a pas été reconduite dans le Programme de Pays suivant.

## **Annexe 10: Partenaires du PAM au Niger**

### **Relations avec l'équipe de pays des Nations Unies**

**UNICEF.** L'UNICEF est le principal organisme de l'ONU pour la nutrition au Niger. L'UNICEF et le PAM soutiennent conjointement le réseau de CRENI de l'État nigérien, l'UNICEF fournissant un appui médical et le PAM des secours alimentaires. L'UNICEF préside le module d'action groupée responsable de la nutrition (Cluster Nutrition) regroupant des donateurs et les services techniques de l'État. L'UNICEF fournit aussi un soutien pour l'enquête annuelle sur l'état nutritionnel (enquête SMART) qui fait partie du dispositif de détection rapide des crises du SAP. L'unité ACV du PAM collabore aussi à cette activité.

**FAO.** La FAO et le PAM président conjointement le module d'action groupée responsable de la sécurité alimentaire. La FAO apporte son soutien au Ministère de l'agriculture dans le cadre du Programme national pour la sécurité alimentaire (PNSA). Dans le passé, la FAO a également fourni un soutien aux projets pour les banques céréalières, en développant des modèles de cautionnement (warrantage) permettant à ces banques d'utiliser des stocks comme garantie pour avoir accès à des lignes de crédit. Comme le PAM cherche à développer des activités liées à la résilience dans le portefeuille d'activités du développement rural, la FAO sera un partenaire important.

**OCHA.** Cet organisme coordonne les interventions du système des Nations Unies en faveur des personnes déplacées et des réfugiés et face aux catastrophes localisées, comme les épidémies et les inondations. Le PAM collabore avec OCHA pour offrir une aide alimentaire occasionnelle aux populations ciblées par ce dernier.

### **Relations avec les partenaires clés de l'État nigérien**

L'État nigérien est un partenaire clé avec le PAM en termes de stratégie, de planification, de conception des programmes, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des activités dans leurs programmes de développement. Les partenaires du PAM au sein de l'État nigérien sont:

**La Cellule des crises alimentaires (CCA)** qui est l'interlocuteur officiel de l'État nigérien pour les activités liées aux EMOP et aux IPSR. Il s'agit d'une structure technique placée sous l'autorité du Premier Ministre et qui est le bras opérationnel de l'État nigérien pour les interventions menées en réponse aux crises alimentaires. La CCA gère également les propres stocks de vivres de l'État nigérien. Le PAM est de loin le partenaire extérieur le plus important pour la CCA du fait de son rôle prépondérant dans la fourniture d'aide alimentaire et de soutien logistique. La CCA travaille aussi d'une façon coordonnée avec le SAP qui lui fournit son expertise analytique.

**Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et du développement communautaire.** Le Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et du développement communautaire (MPATDC) est le principal interlocuteur officiel pour les activités des programmes de pays du PAM au sein de sa Direction des appuis au développement communautaire. Le MPATDC coordonne les activités, techniques dans le cadre des Programmes de Pays avec les Ministères de l'agriculture, de l'éducation nationale et de la santé.

**Ministère de la santé publique** . Le Ministère de la santé est responsable de la planification des programmes d'alimentation pour les populations touchées par le VIH dans le cadre du Programme de Pays et pour l'établissement de critères et de protocoles thérapeutiques pour les centres de réhabilitation nutritionnelle soutenus par les IPSR et les EMOP.

**Ministère de l'éducation nationale** . Le Ministère de l'éducation nationale est responsable de la prise en charge des cantines scolaires et de l'établissement de leurs politiques opérationnelles. Le Ministère de l'éducation nationale a mis en œuvre un plan stratégique sur dix ans couvrant la période s'étendant de 2004 à 2014.

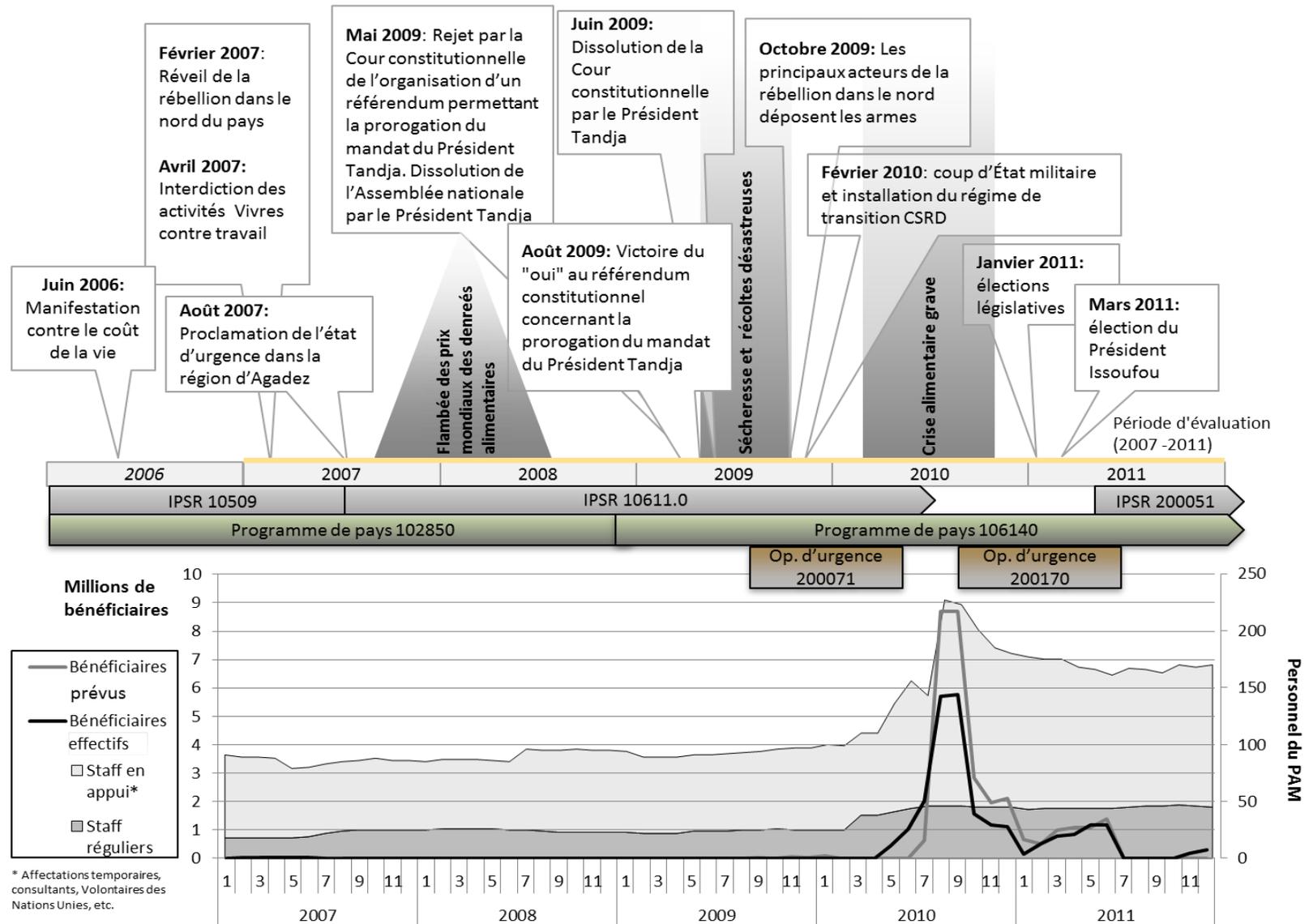
**Ministère de l'agriculture** . Le Ministère de l'agriculture coordonne les activités techniques dans le cadre des Programmes de Pays pour les banques céréalières. Il est aussi chargé de la supervision des opérations de distribution de l'aide alimentaire sur le terrain et de la collecte de l'information sur l'état de la production agricole qui contribue à la définition de la cartographie de la vulnérabilité alimentaire.

**Haut-commissariat à l'initiative 3N (HCI3N)**. Il s'agit d'un organisme nouvellement créé et placé sous l'autorité directe du Président. Le HCI3N est le bras de mise en œuvre de l'initiative de grande ampleur prise par le président Issoufou visant à accroître la productivité agricole et à réduire l'insécurité alimentaire. Bien qu'il y ait un certain chevauchement en termes de concentration sur la sécurité alimentaire avec la CCA, le HCI3N est plus un organe politique, établissant des priorités et fixant des objectifs que les ministères concernés et les structures techniques à vocation spécifique, comme la CCA, sont censés ensuite réaliser.

### **Relations avec les partenaires ONG**

Les partenaires de mise en œuvre incluent des organisations non gouvernementales tant nigériennes qu'internationales. Ces organismes sont des partenaires clés dans la plupart des opérations de plus longue durée du PAM dans tous les domaines programmatiques, à l'exception de l'alimentation scolaire, qui est surtout mise en œuvre directement par le Ministère de l'éducation nationale. Le PAM a conclu des accords de partenariat sur le terrain avec un grand nombre d'ONG (cent dix en 2011), qui sont responsables de la mise en œuvre réelle. Les principales ONG partenaires de mise en œuvre pour les distributions d'aide alimentaire générale comprennent: ACH, Caritas, CRS, IRD, Save the Children et World Vision. Pour la santé et la nutrition, les principaux partenaires sont: Helen Keller International, Save the Children, MSF-Suisse, Samaritan's Purse, Plan Niger et la Croix-Rouge nigérienne. Les principaux partenaires pour le développement rural et la résilience sont: CARE, PAC, Karkara, ABC Ecologie, Samaritan's Purse et un certain nombre de projets de développement rural opérant dans les zones d'insécurité alimentaire ciblées par le PAM. Les ONG locales sont les plus présentes dans le volet «développement rural» du portefeuille.

## Annexe 11: Chronologie des événements



## Liste des sigles utilisés

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité (VAM)
CAD	Comité d'aide au développement
BC	Banques céréalières
BP	Bureau Pays (Country Office)
CCA	Cellule des crises alimentaires
CERF	Fonds central pour les interventions d'urgence
COGES	Comité de gestion des établissements scolaires
CRC	Comité restreint de concertation
CRENAM	Centre de récupération nutritionnelle ambulatoire chargé de la malnutrition modérée
CRENI	Centre de récupération nutritionnelle intensif
CR/PGCA	Comité régional de prévention et gestion des crises alimentaires
CSRD	Conseil Suprême pour la restauration de la démocratie
CRS	Catholic Relief Services
CSB	Corn soya blend
CSR/PGCA	Comité sous-régional de prévention et gestion des crises alimentaires
DGC	Distribution gratuite ciblée
DNPGCA	Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires
DREN	Direction régionale de l'éducation nationale
DRSP	Direction régionale de la santé Publique
DSC	Direct support costs
ECHO	Service d'aide humanitaire de la Commission européenne
ECT	Espèces contre travail
ET	Écart-type
EMOP	Opération d'urgence (Emergency Operation)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEWS NET	Réseau du système d'alerte rapide face aux risques de famine
FIDA	Fonds international de développement agricole
HCI3N	Haut Commissariat pour l'Initiative « 3N »

IDH	indicateur du développement humain (HEA in english)
IMC	Indice de masse corporelle
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
IRD	International Relief and Development (ONG)
ISC	Indirect Support Costs
IST	infections sexuellement transmissibles
LTSH	Landside transport, storage and handling
MAG	malnutrition aiguë globale
MMS	mélange maïs-soja (corn soya blend)
MPATDC	Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et du développement communautaire
MSF	Médecins sans frontières
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ODOC	Other direct operational costs
OE	Bureau de l'évaluation (PAM)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPVN	Office des produits vivriers du Niger
PAC	Programme d'appui communautaire
PAM	Programme alimentaire mondial
PDM	suivi post-distribution
PDRD	Projet de développement régional de Dakoro
PIB	Produit intérieur brut
PNSA	Programme national pour la sécurité alimentaire
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PP	programme de pays
PVVIH	personnes vivant avec le VIH

SAP	Système d'alerte précoce
SFSG	soya fortifié sorgum grit (gruau de sorgho enrichi au soja)
SMART	Suivi et évaluation normalisés des phases de secours et de transition (enquête SMART)
OS	Objectif stratégique
SPR	Standard Project Report
SUN	Initiative sur le renforcement de la nutrition (Initiative SUN)
TB	Tuberculose
TdR	Termes de référence
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UE	Union européenne
USAID	Agency for International Development (États-Unis)
VCT	Vivres contre travail
VIH	virus de l'immunodéficience humaine (sida)

**Rome, Février 2013, OEV/2012/009**

**Bureau de l'Evaluation**  
**[www.wfp.org/evaluation](http://www.wfp.org/evaluation)**



**World Food Programme**