

EVALUATION DU PORTEFEUILLE DE PAYS

Mauritanie:
Une évaluation du portefeuille du PAM (2011-2015)

Rapport d'Evaluation

May 2016

Préparé par Baastel:

Henri Leturque, Chef d'équipe; Pierre Leguéné, Chef d'équipe adjoint; Cheik Ould Dah, Montse Saboya, Alphonsine Bouya, François de Meulder, Alexandre Daoust

Commandité par:

Bureau de l'Evaluation du PAM

Report number: OEV/2015/008

Remerciements

L'équipe d'Evaluation remercie vivement l'accueil reçu par l'ensemble du personnel du Bureau de Pays, et sa disponibilité pour répondre à nos sollicitations lors d'une période pourtant très chargée. L'ensemble des personnes interrogées en dehors du personnel du PAM sont également remerciées pour leur contribution à ce travail.

Avertissement

Les opinions exprimées sont celles de l'équipe d'évaluation, et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme Alimentaire Mondial. La responsabilité pour les opinions exprimées dans ce rapport est exclusivement celle de ses auteurs. La publication de ce rapport ne signifie pas que les opinions exprimées soient endossées par le PAM.

La terminologie employée et la présentation de matériel cartographique n'implique aucunement l'expression de quelque opinion que ce soit de la part du PAM vis à vis du statut légal ou constitutionnel d'un pays, territoire ou zone maritime, ou vis à vis de la délimitation de frontières.

Gestion de l'Evaluation

Directrice d'Evaluation:	Mme Helen Wedgwood
Coordonnatrice de l'évaluation du portefeuille d'activités dans le pays:	Mme Sally Burrows
Gestionnaire de l'Evaluation:	Mme Miranda Sende
Assistante de Recherche:	Mme Mar Guinot

Table des Matières

Fiche de synthèse: Le PAM en Mauritanie	i
Résumé du Rapport d’Evaluation.....	ii
Carte.....	xix
1 Introduction	1
1.1 Caractéristiques de l’Evaluation.....	1
1.2 Le Contexte Mauritanien.....	2
1.3 Le Portefeuille du PAM en Mauritanie.....	10
2 Résultats de l’Evaluation	16
2.1 Alignement du Portefeuille et Positionnement Stratégique	16
2.2 Facteurs ayant présidé aux choix stratégiques et qualité des décisions prises.....	25
2.3 Performance et résultats du portefeuille.....	35
3 Conclusions et Recommandations.....	58
3.1 Appréciation Globale	58
3.2 Enseignements clés.....	59
3.3 Recommandations.....	59
Acronymes.....	62
Références bibliographiques.....	65

Liste des Annexes (dans le Volume II)

Annexe 1	Termes de référence
Annexe 2	Analyse des parties prenantes principales de l'action du PAM en Mauritanie et de leurs attentes exprimées vis à vis de l'EPP
Annexe 3	Personnes et groupes rencontrés au cours de l’Evaluation
Annexe 4	Approche méthodologique
Annexe 5	Matrice d’Evaluation détaillée
Annexe 6	Logique d’intervention du PAM sur la période 2011-2015
Annexe 7	Résultats détaillés du sondage de perception
Annexe 8	Données complémentaires sur la situation nutritionnelle en Mauritanie
Annexe 9	Sources de financements
Annexe 10	Niveau de participation du PAM dans les différentes composantes du dispositif de suivi de la SA et de la nutrition
Annexe 11	Composantes des coûts
Annexe 12	Corrélation entre mobilisation des ressources, délais de réception des vivres et cadence des distributions
Annexe 13	Tableau synthétique des réalisations par domaine d’activité, par an et par genre.
Annexe 14	Analyse des vivres distribués
Annexe 15	Efficacité de la mise en œuvre des actions du portefeuille
Annexe 16	Contribution du PAM à l’évolution de la malnutrition à long terme

Annexe 17	Présentation des principaux constats selon le Cadre de Gestion des Résultats 2014-2017
Annexe 18	Recommandations et liens avec les principaux constats

Listes de figures

Figure 1: Evolution de la prévalence de la malnutrition aiguë et de l'insécurité Alimentaire entre 2009 et 2015.....	5
Figure 2: Nombre de personnes enregistrées en tant que réfugiés.....	6
Figure 3: Assistance internationale à la Mauritanie sur la période 2008-2015	8
Figure 4: Principaux partenaires de l'aide sur la période 2011-2013.....	8
Figure 5: Chronogramme du portefeuille du PAM sur la période 2011-2015.....	10
Figure 6: Planifications du PAM pour la période 2011-2015 par domaine d'activité .	14
Figure 7: Modalités de transfert (planifiées DGV et FFW/FFT/FFA)	14
Figure 8: Principaux donateurs pour chaque problématique	15
Figure 9: Niveau de financement du portefeuille, et recours au fonds multilatéraux: comparaison avec les pays voisins.....	33
Figure 10: Aperçu des réalisations - bénéficiaires par activité et par genre	36
Figure 11: Ratio bénéficiaires versus inputs (vivres ou cash) par activité, assistance aux populations mauritaniennes	36
Figure 12: Niveau de réalisation pour les DGV - Assistance aux populations mauritaniennes	37
Figure 13: Niveau de réalisation – Assistance aux populations mauritaniennes	40
Figure 14: Niveau de réalisation – Assistance aux réfugiés maliens.....	40
Figure 15: Couverture des bénéficiaires prévus, alimentation scolaire.....	42
Figure 16: Nombre de jours de fonctionnement des cantines scolaires, hors réfugiés	42
Figure 17: Niveau de réalisation pour les FFW/FFA/FFT - Assistance aux populations mauritaniennes.....	44
Figure 18: Critères admission CRENAM et PCIMA, hors œdèmes bilatéraux	48
Figure 19: Perception du personnel du PAM et de ses partenaires sur la qualité du partenariat avec le PAM	53
Figure 20: Perception du personnel du PAM et de ses partenaires sur le savoir-faire du PAM dans certains domaines.....	54
Figure 21: Evolution de la composante DSC (ensemble des opérations).....	54

Liste de tableaux

Tableau 1: Séquence de mobilisation des catégories d'opération et inscription dans la logique d'intervention reconstituée (suivant SFR 2018-2013).....	12
Tableau 2: Ciblage géographique du portefeuille du PAM (2011-2015).	13
Tableau 3: Vivres et espèces à transférer, données de planification.	14
Tableau 4: Alignement stratégique entre stratégie pays, logique du portefeuille reconstituée (selon SRP 2008-2013) et SFR 2014-2017.....	23
Tableau 5: Données de suivi des scores de consommation alimentaire	39
Tableau 6: Principaux indicateurs d'effets pour l'alimentation scolaire.....	43

Fiche de synthèse: Le PAM en Mauritanie

Chronogramme et niveau de financement du portefeuille en Mauritanie sur la période 2011-2015

Operation	Time Frame	2011	2012	2013	2014	2015	SO
SO 200803	Jan 2015 - Dec 2015					Req: 5,526,975 Rec: 3,579,918 Funded: 65%	1
PRRO 200640	Jul 2014 - Dec 2016					Req: 87,817,675 Rec: 20,443,328 Funded: 23%	1,3,4
PRRO 200474	May 2013 - Jun 2014			Req: 31,856,410 Rec: 20,622,679 Funded: 65%			1,3
EMOP 200438	Jun 2012 - Dec 2012 + 7 BR extended to Dec 2015		Req: 200,162,000 Rec: 139,574,845 Funded: 70%				1
SO 200424	Jun 2012 - Nov 2012		Req: 5,009,671 Rec: n.a. Funded: n.a.				n.a.
SO 200406	March 2012 - Aug 2012 + 4 BR extended to Dec 2014		Req: 17,489,682 Rec: 13,835,844 Funded: 79%				n.a.
EMOP 200333	Feb 2012 - Dec 2012 + 3 BR extended to April 2013		Req: 53,830,677 Rec: 35,363,142 Funded: 66%				1
IR-EMOP 200401	Feb 2012 - May 2012		Req: 1,499,194 Rec: 1,218,290 Funded: 81%				n.a.
CP 200251	Jan 2012 - Dec 2016		Req: 78,581,975 Rec: 8,896,337 Funded: 11%				2,4,5
IR-EMOP 200370	Nov 2011 - Jan 2012		Req: 130,272 Rec: 112,492 Funded: 86%				n.a.
IR-EMOP 200034	Aug 2011 - Oct 2011		Req: 498,726 Rec: 418,982 Funded: 84%				1
CP 102090	Jan 2003 - Dec 2008 + 8 BR extended to Dec 2011	Req: 70,799,619 Rec: 50,509,939 Funded: 71%					2,3,4
Direct Expenses (US\$ millions)		11 885	31 008	35 365	27 764	n.a.	
% Direct Expenses: Mauritania vs. WFP World		0,32%	0,75%	0,83%	0,55%	n.a.	
Food Distributed (MT)		11 213	31 302	25 271	17 383	n.a.	
Total of Beneficiaries (actual)		323 074	764 726	541 396	475 422	n.a.	

Source: last SPR available, Resource Situations 30.04.2015, APR 2010 - 2013

*Requirements (Req.) and Contributions Received (Rec.) are in US\$

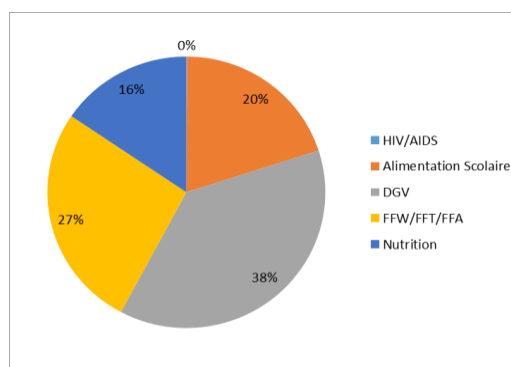
Distribution des activités par opération

Activité Opération	HIV/AIDS	Alimentation scolaire	Nutrition	DGV	FFW/FFT/FFA	Cash/Vouchers
SO 200803						
PRRO 200640			X	X	X	X
PRRO 200474			X	X	X	X
EMOP 200438		X	X	X		
SO 200424						
SO 200406						
EMOP 200333			X	X	X	X
IR-EMOP 200401				X		
CP 200251		X	X		X	
IR-EMOP 200370*				X		X
IR-EMOP 200034				X		
CP 102090	X	X	X	X	X	
Planifié, % des bénéficiaires	0,1%	20%	16%	38%	27%	26%
Réalisé, % des bénéficiaires	0,0%	24%	14%	39%	22%	20%

Source: WFP SPR

* Activities focused on the analysis of the food security situation

% de bénéficiaires effectifs par activité 2011-2015



Source: SPR

Top 5 donateurs: Commission Européenne, USA, Royaume-Uni, CERF, France

Partenaires: Gouvernement Mauritanien, 11 ONG internationales, et 9 Agences des Nations Unies

Source: Project documents, Resource Updates, WFP The Factory 2015

Résumé du Rapport d'Évaluation

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du portefeuille d'activités en Mauritanie porte à la fois sur la stratégie élaborée par le PAM pour le pays pour la période 2011–2016 et sur l'action qu'il y a menée entre 2011 et 2015. Elle a été conduite par une équipe indépendante entre juin 2015 et février 2016 et repose sur une analyse documentaire et sur des entretiens menés auprès de quelque 350 parties prenantes. Elle vise simultanément à appuyer le respect du principe de responsabilité et l'apprentissage. Elle a été programmée de telle sorte que les enseignements tirés et les recommandations formulées puissent contribuer à l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour le pays. Comme toutes les évaluations de ce type, elle s'articule sur trois axes:

- l'alignement et le positionnement stratégiques du portefeuille du PAM;
- les facteurs ayant motivé les choix stratégiques et la qualité des décisions prises;
- la performance et les résultats du portefeuille.

Contexte

2. À la frontière du Maghreb arabe et du Sahel occidental, la Mauritanie est peuplée d'environ 3,5 millions habitants répartis sur un territoire immense (1 million de km²) et principalement aride. Le taux d'urbanisation y est très élevé pour la région (plus de 48 pour cent). La Mauritanie a connu une évolution contrastée pendant la période couverte par l'évaluation. En 2014 le pays a accédé au statut de pays à revenu intermédiaire¹, mais ses rentrées fiscales ont pâti d'une baisse des prix des matières premières exportées. D'après les statistiques officielles, le recul de la pauvreté a été important entre 2008 et 2015, puisque le taux de la population vivant sous le seuil de pauvreté est passé pendant cette période de 42 à 31 pour cent. Le caractère rural de la pauvreté est très marqué, puisque celle-ci touche 44 pour cent de la population rurale contre 16,7 pour cent de la population urbaine². Au cours de la période considérée, certains indicateurs sociaux ont accusé un recul ou une stagnation, notamment l'accès à la scolarisation: le taux brut de scolarisation était de 76,8 pour cent en 2014, contre 90,8 pour cent en 2008³. En 2014, le pays se classait en 139^{ème} position (sur 155) selon l'indice d'inégalités de genre⁴.

3. La Mauritanie a été touchée par deux crises importantes pendant la période considérée: une grave sécheresse en 2011, qui a entraîné une forte augmentation de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, depuis restés bien au-dessus de leurs valeurs antérieures (figure 1); et l'arrivée, à partir de 2012, de réfugiés maliens (73 000 en 2013⁵) fuyant l'insécurité dans leur pays. Les facteurs de risques associés à ces deux crises persistent. La Mauritanie est particulièrement vulnérable aux chocs et aux changements climatiques, ainsi qu'aux risques que l'instabilité régionale fait peser sur le pays, à deux titres: sécurité et migrations.

¹ Banque mondiale: http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Lower_middle_income.

² Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages, 2014.

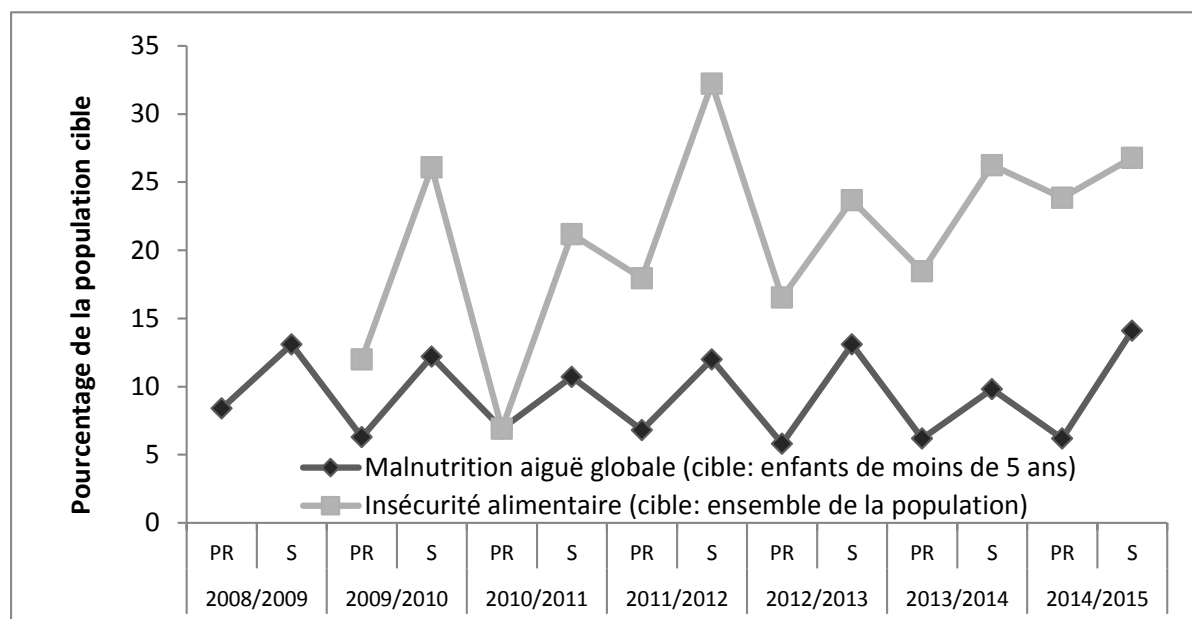
³ Recensement général de la population et de l'habitat, 2014.

⁴ Programme des Nations Unies pour le développement, 2014. <http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>.

⁵ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR): <http://data.unhcr.org/SahelSituation/settlement.php?id=86&country=501®ion=66>.

4. Ces crises ont suscité l'attention de la communauté internationale, et les problèmes de sécurité provoqués sur le plan régional par la crise malienne ont eu pour conséquence, en 2012, une augmentation de 30 pour cent de l'aide au développement en provenance de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Toutefois, les ressources consacrées à l'aide humanitaire ont accusé un net recul en 2014, seuls 41 pour cent des besoins recensés par la procédure d'appel global ayant été couverts cette année-là, contre 62 pour cent en 2012⁶.

Figure 1: Évolution de la prévalence de la malnutrition aiguë et de l'insécurité alimentaire entre 2009 et 2015



Source: Enquêtes nationales de suivi et d'évaluation normalisés des phases des secours et de la transition, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF); enquêtes menées sur la base du système de suivi de la sécurité alimentaire du PAM de 2008 à 2015.

PR: post-récolte (enquête menée en décembre de la première année); S: soudure (enquête menée en juin de la seconde année).

Le portefeuille du PAM

5. La période considérée a été caractérisée par l'adoption en 2011 de la stratégie de pays (2011-2016), axée sur trois objectifs stratégiques fixés par le Bureau du PAM en Mauritanie: amélioration de la coordination et de la consultation; réduction des risques et création d'une capacité nationale de prévention et de gestion des crises; et investissement dans les ressources humaines.

6. Depuis 2011, le PAM a mis en œuvre 12 opérations en Mauritanie (voir figure 2). En 2014, il a entamé l'exécution du Projet d'amélioration de la résilience des communautés et de leur sécurité alimentaire face aux effets néfastes des changements climatiques (PARSACC), grâce au Fonds pour l'adaptation de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Le budget total du portefeuille du PAM en Mauritanie a été chiffré à 553 millions de dollars É.-U., mais seuls 282 millions de dollars ont été effectivement reçus. Il s'agit donc d'un portefeuille de taille plutôt modeste pour un bureau de pays engagé dans un si grand nombre d'opérations.

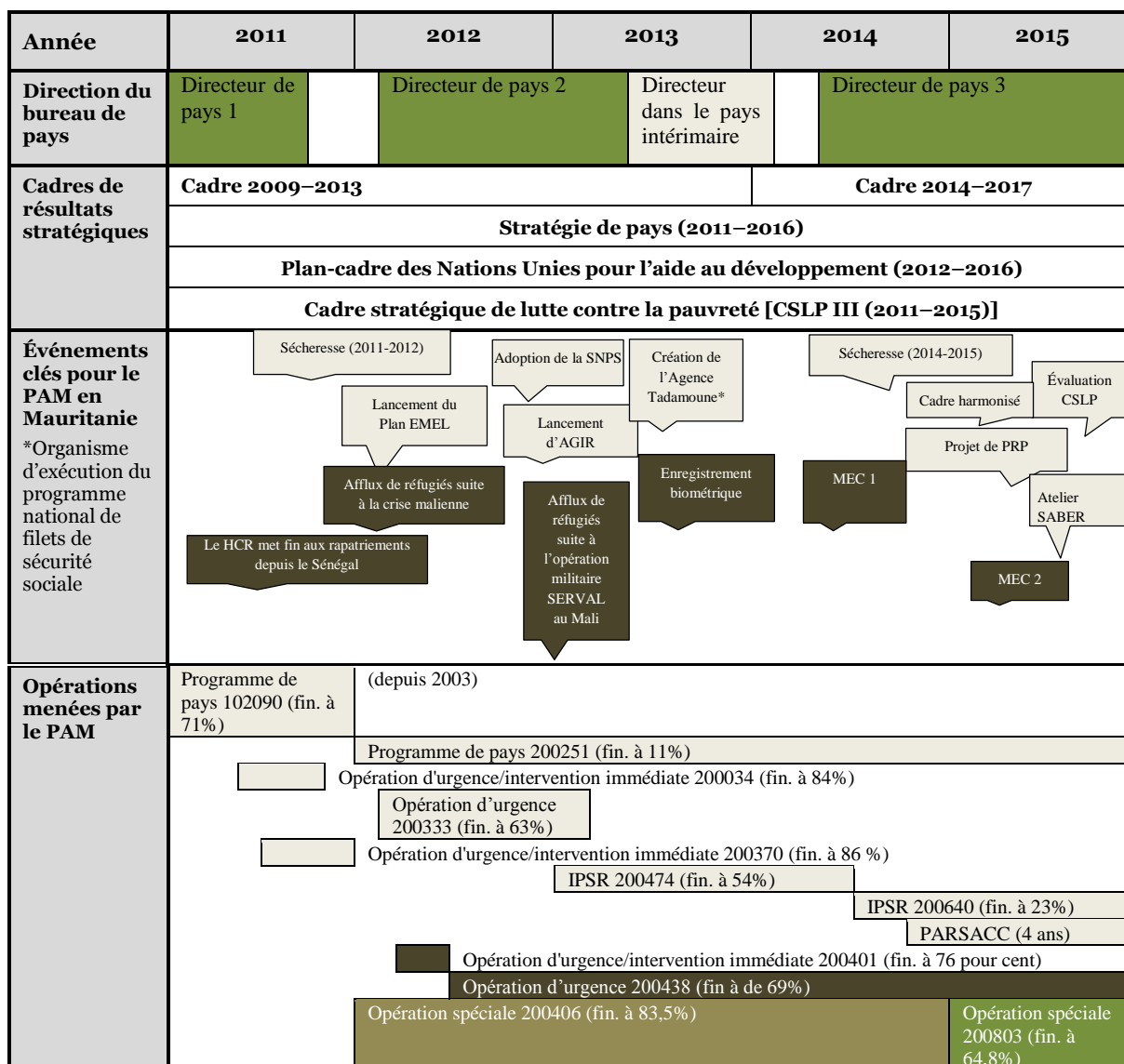
⁶ Service de surveillance financière du Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

7. Trois phases de l'action du PAM peuvent être dégagées pour la période à l'examen, qui correspondent à l'évolution de la situation, aux changements imprimés à l'orientation programmatique du PAM, mais aussi à diverses étapes de l'évolution de l'encadrement au sein du bureau de pays:

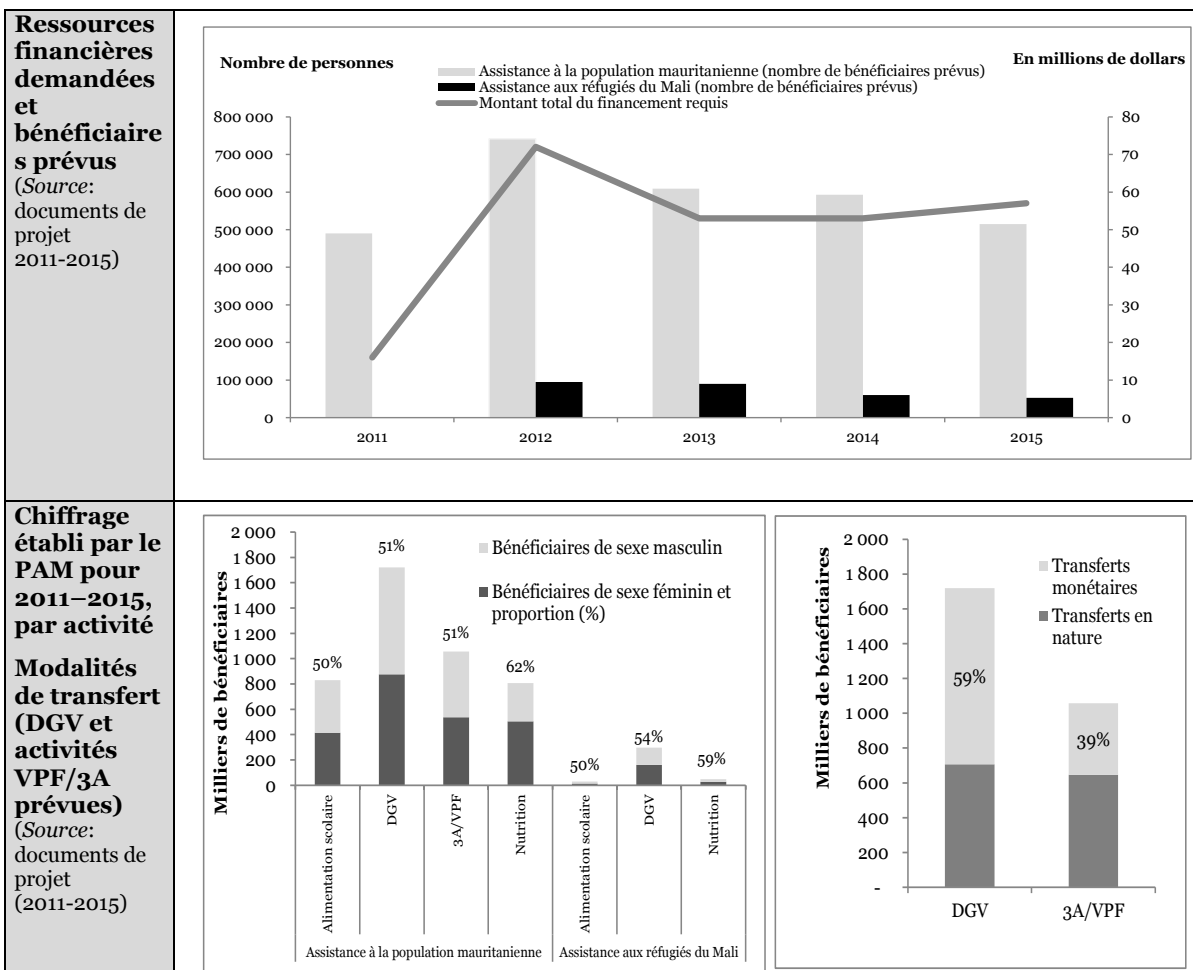
- En 2011, le PAM a clôturé le programme de pays 100290 et mis au point le programme 200251 sur la base de la stratégie de pays pour 2011-2016.
- En 2012-2013, il a lancé l'opération d'urgence 200333 et d'autres⁷ en réponse à la sécheresse de 2011/12, mais il a concentré ses efforts sur l'opération d'urgence 200438, conçue pour faire face à l'arrivée des réfugiés maliens. Au cours de la période considérée, les volets du programme de pays 200251 relatifs à la nutrition et au développement rural ont été transférés à l'opération d'urgence 200333. En 2013, l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 200474 a été lancée à l'appui du relèvement; enfin, des liaisons aériennes entre Nouakchott et les principales villes du sud du pays ont été mises en place au moyen des opérations spéciales 200406 et 200803.
- En 2014–2015, le PAM a adopté des stratégies visant à remédier au caractère chronique de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dont souffraient les populations mauritaniennes et à renforcer la résilience de celles-ci face aux chocs; et à faciliter l'octroi d'une assistance aux réfugiés maliens, notamment grâce à l'instauration d'un programme d'alimentation scolaire d'urgence et à une réflexion sur l'évolution des modalités d'assistance alimentaire.

⁷ Dont plusieurs destinées à permettre une intervention immédiate.

Figure 2: Calendrier d'exécution du portefeuille d'activités du PAM (2011-2015)



AGIR = Alliance globale pour l'Initiative résilience; EMEL = Programme gouvernemental d'aide alimentaire d'urgence; MEC = mission d'évaluation conjointe; PRP = programme de réduction de la pauvreté; SABER = Approche systémique pour de meilleurs résultats dans le domaine de l'éducation; SNPS = Stratégie nationale de protection sociale.



DGV: distribution générale de vivres; 3A: Assistance alimentaire pour la création d'actifs; VPF: Vivres pour la formation.

Principales constatations résultant de l'évaluation

Alignement et positionnement stratégiques du portefeuille du PAM

- Le PAM a su réagir et adapter son programme à l'évolution de la situation, et en particulier aux crises qui ont touché le pays entre 2011 et 2015. Ce faisant, il a toutefois eu tendance à perdre de vue certains des objectifs définis dans sa stratégie de pays pour 2011-2016. Le ciblage géographique (tableau 1) s'est appuyé sur un suivi régulier de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Tableau 1: Ciblage géographique du portefeuille du PAM (2011-2015)

Zone géographique		Prévalence de la MAG et évolution de l'insécurité alimentaire (IA) 2015			2011					2012 -2013					2014-2015				
		IA (%)	MAG (%)	Évolution de l'IA depuis 2011	DGV	Stocks alimentaires villageois de sécurité	VPF/3A	Nutrition	Alimentation scolaire	DGV	Stocks alimentaires villageois de sécurité	VPF/3A	Nutrition	Alimentation scolaire	DGV	Stocks alimentaires villageois de sécurité	VPF/3A	Nutrition	Alimentation scolaire
Population mauritanienne	Guidimaka	29,1	18,1	Faible dégradation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Gorgol	25,6	17,1	Dégradation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Assaba	28,0	15,5	Amélioration	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Hodh el C	41,1	14,2	Amélioration	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Hodh el G	28,8	12,7	Forte amélioration	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Brakna	16,2	16,9	Dégradation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Tagant	12,1	14,5	Forte dégradation						•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Trarza	15,9	7,2	Faible dégradation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•					
	Nouakchott	29,3	7,1	Forte amélioration	•			•	•	•			•	•	o				o
	Nord	13,6	7,1	Faible dégradation															
Réfugiés (Mbera)									•				•	•				•	

Sources: Enquêtes menées sur la base du système de suivi de la sécurité alimentaire du PAM et enquêtes nationales de suivi et d'évaluation normalisés des secours et de la transition (années 2011 à 2015), documents de projet.

• Wilaya ciblée et activité réalisée. [Une Wilaya est une division administrative].

o Wilaya ciblée et activité non réalisée.

9. Les objectifs de l'IPSR 200640, en cours d'exécution, sont pertinents au regard de l'analyse de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Ils ont été définis sur la base d'une analyse longitudinale de l'insécurité alimentaire sur cinq ans et d'un processus de formulation solide. Ils visent à combiner, à l'échelle communautaire, l'usage d'instruments de protection sociale préservant la consommation alimentaire et les moyens d'existence en période de soudure avec la promotion des activités économiques ciblant les populations en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique⁸. La stratégie d'assistance aux réfugiés maliens ayant mis l'accent sur la réduction de la malnutrition a été pertinente compte tenu de la forte prévalence de la malnutrition aiguë globale – 20 pour cent en 2013 – parmi les réfugiés. Les inflexions à venir⁹, combinant le passage progressif à une assistance fondée sur la vulnérabilité des ménages et la diversification des modalités d'assistance, à commencer par des méthodes d'identification des réfugiés plus rigoureuses, sont pertinentes compte tenu de l'évolution de la situation.

10. Toutefois, les réorientations stratégiques ont été opérées de manière irrégulière. Jusqu'en 2014, le volet relatif à l'alimentation scolaire a pâti d'un manque d'attention, en partie à cause des changements intervenus au Ministère de

⁸ Descriptif de l'IPSR 200640.

⁹ Mission d'évaluation conjointe PAM-HCR, 2015.

l'éducation nationale. À la suite du transfert des activités de nutrition et Assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A) à l'opération d'urgence 200333, l'alimentation scolaire a été séparée du reste du portefeuille en 2013-2014. Les efforts de renforcement des capacités sectorielles, notamment en matière de nutrition mais aussi d'appui à l'analyse de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, n'ont pas reçu l'attention qu'ils méritaient, notamment en 2012-2013, période durant laquelle les priorités opérationnelles ont absorbé l'essentiel des capacités du PAM. Dans le cadre de l'opération d'urgence 200333, les stocks alimentaires villageois de sécurité ont été mobilisés comme outil de distribution de vivres en situation de crise, au risque de déstabiliser les fragiles acquis obtenus grâce à cet instrument, qui devait initialement servir à prévenir les crises. Enfin, les distributions générales de vivres ont été quelque peu irrégulières: elles ont été suspendues à la mi-2013, lorsque l'IPSR 200474 a donné la priorité aux activités 3A, avant de reprendre à la mi-2014 dans le cadre de l'IPSR 200640, sans qu'il soit apporté de changement au groupe cible.

11. Le portefeuille d'activités du PAM était aligné sur les politiques sectorielles nationales pour la sécurité alimentaire, la nutrition et la protection sociale, à la formulation desquelles le Programme avait contribué. Mais l'appui apporté aux institutions nationales a été moins systématique que prévu dans la stratégie de pays pour 2011-2016. Outre les facteurs internes, l'une des principales difficultés rencontrées à ce titre a été la combinaison de la complexité, de l'instabilité et d'une décentralisation limitée du dispositif institutionnel mauritanien. Pour la nutrition, les responsabilités sont réparties entre les Ministères de la santé, des affaires sociales, de l'enfance et de la famille et le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA). Cette fragmentation, doublée de la faible implication du CSA s'agissant de la prévention et du traitement de la malnutrition aiguë modérée, a restreint les possibilités offertes d'apporter un appui institutionnel au niveau central et réduit l'efficacité des activités de soutien à la coordination locale.

12. S'agissant du développement rural, du fait que les mandats du CSA et des Ministères de l'agriculture et de l'élevage se recoupent, les tentatives de collaboration avec le Commissariat se sont limitées au suivi de certaines réalisations, qui ne correspondaient que rarement aux critères de faisabilité. Enfin, l'instabilité institutionnelle au sein du Ministère de l'éducation nationale a rendu difficile le dialogue au sujet de l'alimentation scolaire. Par contraste, il faut signaler la contribution précieuse du PAM au dialogue technique avec le Ministère des affaires économiques et du développement, notamment en ce qui concerne les enjeux associés à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de protection sociale (2012) et du programme Tekavoul associé, pour lequel il a été tiré profit de l'expérience acquise par le PAM en matière de transferts de type monétaire et de ciblage. On a également observé un degré élevé de complémentarité entre les transferts de type monétaire du PAM et la distribution et la vente subventionnée de produits alimentaires auxquelles le Gouvernement a eu recours face à la crise de 2011-2012.

13. Le portefeuille du PAM en Mauritanie est conforme aux cadres globaux de politique générale et aux politiques sectorielles du PAM, notamment en ce qu'il fait appel à une gamme plus variée de modalités de transfert et, depuis 2014, est aligné sur la stratégie de résilience promue par le bureau régional¹⁰. La politique du PAM relative à la problématique hommes-femmes (2009) a été mise en œuvre progressivement, avec pour principaux objectifs de cibler les femmes et de les faire participer à la gouvernance des activités menées et, en particulier, à l'IPSR 200640.

¹⁰ PAM. 2013. *Roadmap for a regional approach for West Africa*.

Une attention spécifique a clairement été accordée aux principes humanitaires dans le cadre de l'assistance prêté aux réfugiés maliens¹¹, mais elle a été moins évidente en ce qui concerne les stratégies conçues pour venir en aide aux populations mauritaniennes, pourtant victimes d'inégalités et de tensions sociales.

14. L'analyse qui a servi de base à la stratégie de pays pour 2011–2016 était adaptée à la situation du pays, mais inadéquate pour ce qui est de la problématique hommes-femmes. Seul un usage limité a été fait de cette analyse en raison de l'instabilité qu'a connue le bureau de pays durant la période considérée (voir le paragraphe 18) et de l'absence de corrélations entre la stratégie de pays et les plans stratégiques de portée mondiale du PAM.

15. Les orientations stratégiques définies par le PAM étaient parfaitement alignées sur celles des donateurs, des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG) compétentes. Cette cohérence a rendu possible la poursuite d'objectifs communs avec l'UNICEF, à l'appui des Efforts renouvelés contre la faim et la dénutrition chez les enfants (REACH), ainsi qu'avec la Banque mondiale, à l'appui de la mise en œuvre de la SNPS (depuis 2012); la reprise du dialogue technique sur l'alimentation scolaire, qui a trouvé sa traduction la plus récente dans l'appui apporté à l'atelier consacré à l'approche systémique pour de meilleurs résultats dans le domaine de l'éducation (SABER), tenu en octobre 2015; et la formulation du plan national de résilience en 2015 et la prise en considération des directives élaborées par le PAM en 2014.

Facteurs ayant présidé aux choix stratégiques et qualité des décisions prises

16. L'information sur le suivi de la situation alimentaire communiquée par le PAM est essentielle pour que les acteurs du secteur déterminent leurs orientations stratégiques¹². Toutefois, durant la crise alimentaire de 2011-2012, le PAM a accordé une moindre priorité au renforcement des capacités de l'Observatoire national de la sécurité alimentaire – celui-ci ayant pourtant besoin de l'appui du PAM à ce titre pour améliorer son autonomie technique; remédier à la disponibilité limitée et à la mauvaise qualité des données complémentaires relatives au bétail et aux récoltes; désagréger les données afin de les rendre mieux exploitables au niveau opérationnel; et accorder une attention plus importante aux enjeux pastoraux et pallier une analyse lacunaire des causes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, l'indépendance limitée de l'Observatoire et les carences observées dans l'application du Cadre harmonisé.

17. Entre 2011 et 2013, les relations entre les diverses entités du système des Nations Unies ont été difficiles, notamment en raison d'une concurrence pour l'obtention de ressources en provenance du Fonds central pour les interventions d'urgence. S'agissant de l'assistance aux réfugiés maliens, les relations entre le PAM et le HCR ont été quelque peu tendues jusqu'en 2013¹³, avant de redevenir normales. Depuis lors, la coordination interinstitutions s'est nettement améliorée, bien que les efforts conjoints au niveau opérationnel se limitent aux activités menées au titre d'un programme commun de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et

¹¹ Matérialisée par les efforts déployés au bénéfice des communautés d'accueil, par les démarches effectuées auprès des individus ayant des besoins spéciaux, et par la priorité accordée à la lutte contre la malnutrition maternelle et infantile.

¹² Selon des entretiens menés auprès des donateurs et des représentants des systèmes d'alerte rapide face aux risques de famine, des organismes des Nations Unies, des ONG et des organismes gouvernementaux, et les renseignements actuels tirés de l'information fournie par le PAM en matière de suivi, qui ont servi de base à la Stratégie nationale pour la sécurité alimentaire, au Plan national de résilience, aux plans d'intervention stratégique des Nations Unies et aux analyses du Cadre harmonisé.

¹³ Sujet abordé dans le cadre de l'inspection interne menée en 2013.

l'agriculture (FAO), du PAM et de l'UNICEF, la collaboration opérationnelle demeurant limitée. Les problèmes de leadership, ainsi que les faiblesses observées dans l'action menée par certains organismes pour faire face aux crises de 2012 et aux difficultés rencontrées pour mobiliser les ressources financières voulues, ont nui à la collaboration et à la coordination de l'appui institutionnel, tant au niveau central qu'aux échelons décentralisés.

18. L'encadrement du bureau de pays du PAM a pâti d'une série de mouvements de personnel rapides au cours de la période considérée: en cinq ans, se sont succédé trois directeurs et un responsable par intérim, et le bureau a été dépourvu de directeur à deux reprises (figure 2). On a également relevé des irrégularités dans la répartition des responsabilités au sein de l'équipe de pays en 2012-2013, et un nombre considérable de consultants ont été recrutés. Ces trois facteurs, aggravés par la nature distante – voire conflictuelle – des relations entretenues avec le bureau régional à mi-parcours de la période considérée, ont posé des problèmes de continuité dans l'exécution des objectifs de programme et au niveau des relations de partenariat.

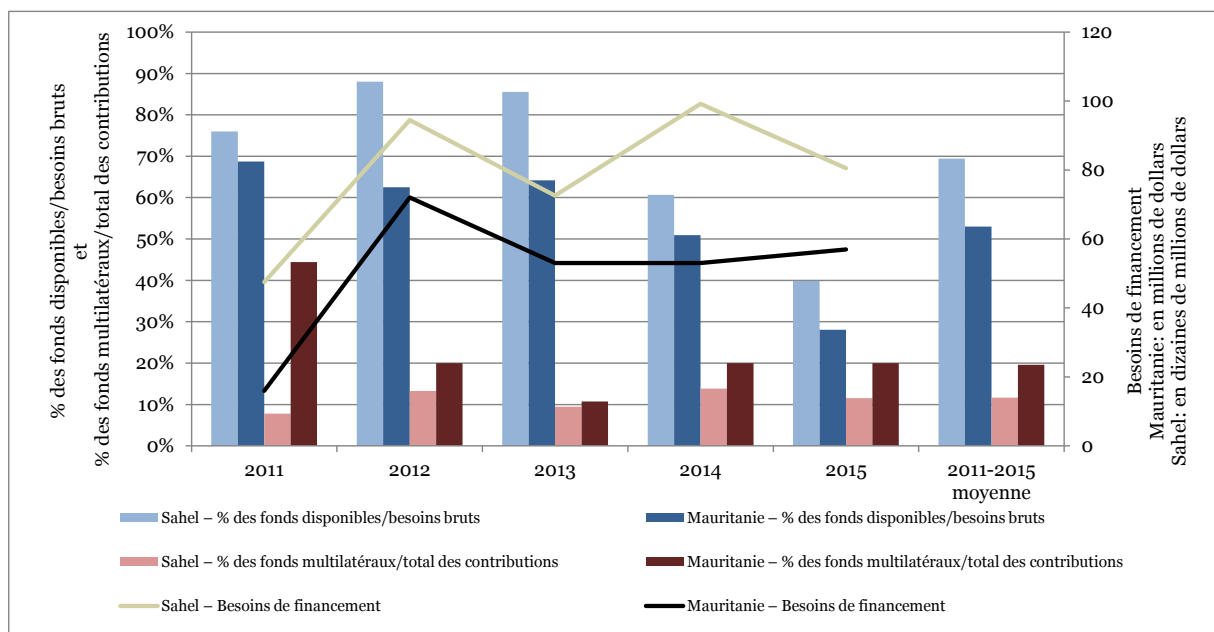
19. Les parties prenantes ont souligné le rôle positif joué par le PAM en matière de coordination de l'action humanitaire, en particulier en ce qui concerne la logistique et la sécurité alimentaire. Toutefois, en dépit de ses efforts, le PAM a rencontré des difficultés pour s'impliquer dans l'ensemble des nombreux groupes de coordination technique intéressant ses domaines d'activité, certains d'entre eux étant relativement inactifs.

20. À l'appui des activités du PAM, des efforts d'innovation et d'apprentissage ont été consentis, variables selon les activités et les périodes. Après 2011, une fois menée à bien l'expérimentation des nouvelles modalités de transfert et de vérification du ciblage, les transferts monétaires ont été utilisés de façon dynamique et novatrice. En 2015, le bureau de pays a testé l'utilisation d'une nouvelle plateforme d'enregistrement des bénéficiaires et de gestion des transferts (SCOPE). Pour l'IPSR 200640, le bureau de pays est en train d'adopter les orientations relatives à l'appui à la résilience promues par le Siège et le bureau régional pour l'analyse intégrée du contexte et la programmation saisonnière fondée sur les moyens d'existence, ainsi que pour la planification communautaire participative. Les efforts déployés au titre de l'apprentissage et de la diffusion d'informations se sont concentrés sur le volet monétaire et sur le PARSACC, mais les résultats de l'évaluation des stocks alimentaires villageois réalisée en 2011 n'ont pas été vraiment exploités. Des faiblesses ont été répertoriées au niveau du système de suivi et d'évaluation – application partielle des normes du PAM et lacunes en matière de collecte et d'analyse de données – au cours de la période couverte par l'évaluation et il y est remédié depuis 2015 avec l'appui du bureau régional. Néanmoins, la présentation actuelle des rapports normalisés sur les projets ne permet pas de se faire une idée claire de la mise en œuvre des opérations, en particulier pour ce qui est du caractère saisonnier des activités.

21. Après 2011, année pendant laquelle le portefeuille a été réduit en raison de l'insuffisance des ressources financières disponibles (figure 2), le PAM a reçu un appui solide en 2012-2013, en particulier pour les transferts de type monétaire, la nutrition et les réfugiés. Par la suite, en dépit d'une stratégie de mobilisation des ressources peu sélective, des difficultés de financement plus marquées que celles rencontrées par les pays voisins (figure 3) ont caractérisé le portefeuille d'activités du PAM en Mauritanie. Ces difficultés financières, qui se sont aggravées ces dernières

années malgré les efforts faits pour diversifier et mieux gérer les donateurs, révèlent la complexité de l'adaptation des objectifs stratégiques et programmatiques en fonction des financements disponibles.

Figure 3: Niveau de financement du portefeuille et recours aux fonds multilatéraux: comparaison avec les pays voisins



Source: Aperçu général des ressources disponibles pour l'exécution des projets (PAM).

Performance et résultats du portefeuille

22. L'efficacité de la mise en œuvre des différentes activités du portefeuille a été très variable au cours de la période considérée; globalement, les activités en question ont profité à davantage de femmes – 52 pour cent des bénéficiaires - que d'hommes.

23. Après des débuts difficiles, en 2012, l'assistance aux réfugiés maliens (figure 4) s'est révélée efficace. Le nombre de rations prévues a été distribué, sauf en 2015, année durant laquelle le PAM a dû faire face à des retards de livraison des dons de produits alimentaires. Il a accordé la priorité aux distributions en nature, en s'appuyant sur une étude de la valeur alpha réalisée en 2013¹⁴, mais qui n'a pas été actualisée en 2014. En 2013, Action contre la faim a expérimenté les transferts monétaires pour accroître la diversification de l'alimentation¹⁵. Le PAM y aura recours lui-même en 2016¹⁶. Un système adapté aux personnes ayant des besoins particuliers¹⁷ a été adopté en 2013. Afin d'accorder la priorité voulue à la prévention et au traitement de la malnutrition maternelle et infantile, des enfants de divers groupes d'âge ont été ciblés pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée, la supplémentation alimentaire généralisée et l'alimentation préscolaire et scolaire d'urgence, certains chevauchements d'activités ayant été observés en ce qui concerne les groupes ciblés pour la supplémentation alimentaire généralisée et l'alimentation

¹⁴ Pour l'étude de faisabilité monétaire réalisée en 2013 par la Mauritanie pour le camp de M'bera, la méthode utilisée a été différente de celle qu'avait appliquée le PAM pour procéder à d'autres calculs de la valeur alpha au cours de la période considérée.

¹⁵ Action contre la faim. 2013. Réponse humanitaire d'urgence en Mauritanie: crise alimentaire au Guidimakha et crise des réfugiés maliens.

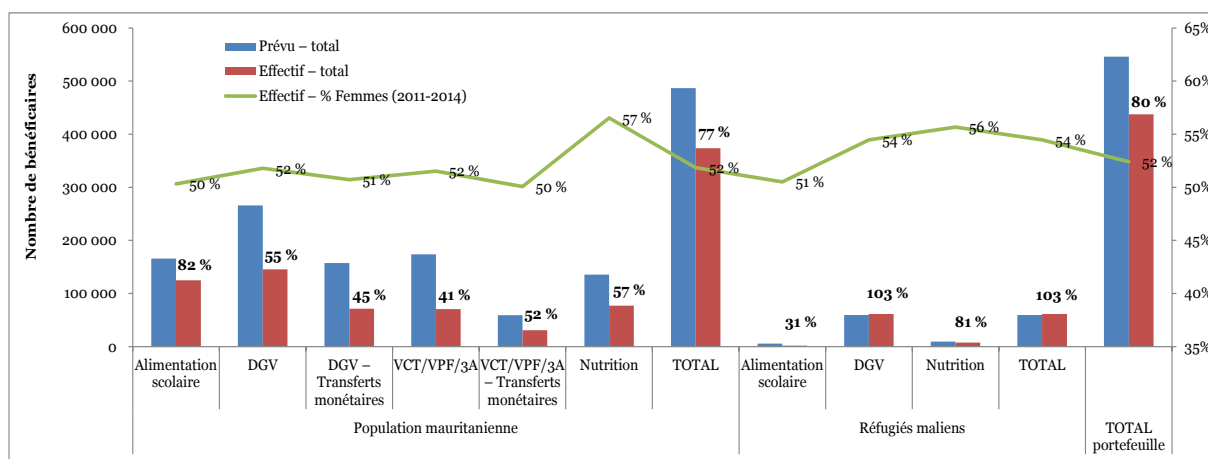
¹⁶ Selon les données du PAM, depuis 2013, la diversification des modalités d'approvisionnement pour garantir celui-ci suscite un regain d'intérêt; les données relatives à 2014 suggèrent que le PAM et le HCR regroupent leurs systèmes respectifs de transfert monétaire et d'approvisionnement.

¹⁷ Système permettant d'éviter les files d'attente lors de la distribution.

préscolaire. Parallèlement à l'action d'autres acteurs, l'intervention du PAM a contribué à garantir une consommation alimentaire adéquate et à réduire l'incidence de la malnutrition aiguë globale, passée de 20 pour cent en 2013 à 9,9 pour cent en 2015¹⁸.

24. L'assistance aux populations mauritaniennes a donné des résultats mitigés (figure 4). Selon les rapports annuels, entre 41 et 82 pour cent des bénéficiaires prévus ont pu être aidés, mais la qualité des interventions menées a varié.

Figure 4: Nombre de bénéficiaires, par activité et par sexe



Le nombre des bénéficiaires est présenté sous la forme de moyennes annuelles pour la période allant de 2011 à 2014. Les pourcentages de femmes ou de filles portent sur la période 2011-2014 (on ne disposait pas de données pour 2015).

Sources: Rapports normalisés sur les projets (2011 à 2014); bureau de pays pour 2015.

25. S'agissant des distributions générales de vivres destinées aux populations mauritaniennes, on a observé – en fonction des modalités choisies et de la période prise en compte – un écart entre la couverture prévue et ce qui avait été effectivement réalisé. Grâce à des financements aisément disponibles, le ratio transferts monétaires effectifs/prévus a été élevé – plus de 100 pour cent – au début de la période, mais il a ensuite décliné à mesure que l'apport de ressources financières diminuait, jusqu'à plafonner à quelque 30 pour cent après 2014. Une tendance opposée a été observée pour les transferts de produits alimentaires. Les distributions générales de vivres saisonnières ont souvent été réalisées entre juillet et septembre, selon les années, soit après la saison de soudure (mai-juin). Plusieurs explications sont avancées pour justifier les écarts enregistrés par rapport aux prévisions: les difficultés rencontrées pour transposer à plus grande échelle les transferts monétaires au début de la période considérée; la réception tardive des donations en nature et une cadence de mobilisation de fonds trop lente pour satisfaire aux exigences de saisonnalité des programmes compte tenu des délais nécessaires pour l'approvisionnement¹⁹. Le choix des modalités d'intervention a été dicté par les analyses de la valeur alpha, réalisées à l'aide de diverses méthodes qui n'étaient pas toujours comparables²⁰. Les efforts consentis pour améliorer le ciblage individuel l'ont été sur la base de l'analyse de l'économie des ménages et d'une plus grande participation des femmes et des autorités locales. On a enregistré des effets

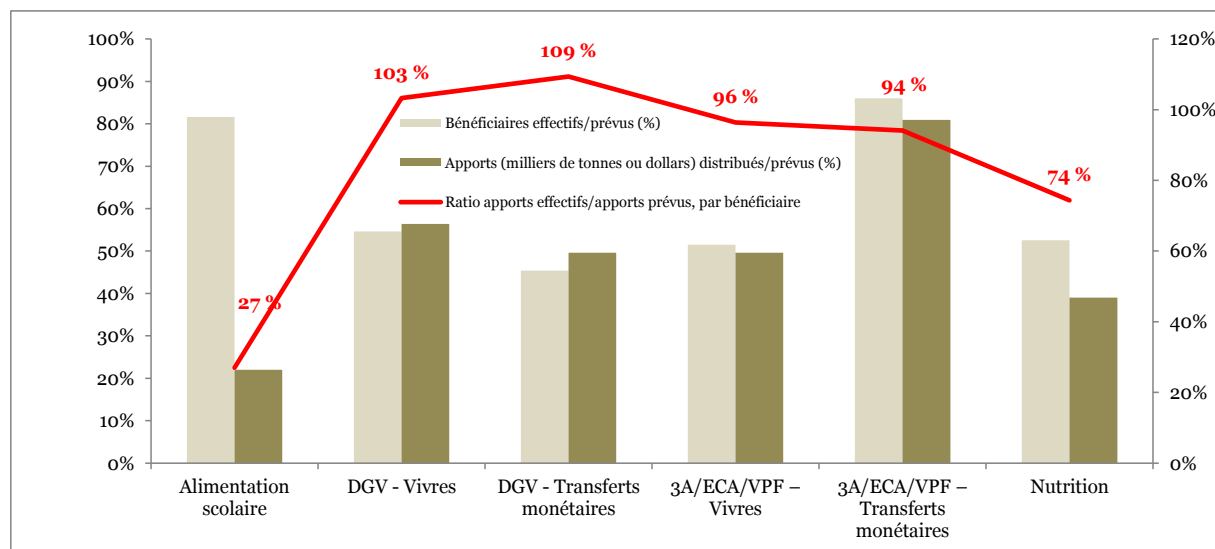
¹⁸ Mission d'évaluation conjointe PAM/HCR, 2015.

¹⁹ Évaluation externe de l'opération d'urgence 200333, annexe 2 de l'évaluation du portefeuille d'activités, et observations formulées par l'équipe d'évaluation en 2015.

²⁰ Des calculs ont été effectués sur la base de données mensuelles ou de moyennes annuelles, ainsi que de données relatives au blé ou à un ensemble de produits de base.

positifs mais limités sur les scores de consommation alimentaire, qui ont atteint à la fin de l'opération entre 34 et 54 pour cent de leurs valeurs initiales, par rapport à une cible de 20 pour cent.

Figure 5: Ratio bénéficiaires/apports, par activité (assistance apportée aux populations mauritaniennes)*



* S'agissant de l'assistance aux réfugiés maliens, ces ratios ont été élevés jusqu'en 2015, année au cours de laquelle le PAM a eu des problèmes avec la chaîne d'approvisionnement.

Sources: Rapports normalisés sur les projets pour la période 2011-2014; bureau de pays pour 2015.

26. La couverture du volet relatif à la nutrition a été proche des prévisions s'agissant du traitement de la malnutrition aiguë modérée – entre 79 et 100 pour cent, selon l'année²¹ – mais très irrégulière pour ce qui est de la supplémentation alimentaire généralisée – lancée et mise en œuvre à hauteur de 80 pour cent des prévisions en 2012, mais interrompue en 2013²¹. L'intégration insuffisante des centres de nutrition bénéficiant de l'assistance du PAM (centres de réhabilitation nutritionnelle ambulatoire [CRENAM]) et des structures de soins de santé a conduit à l'application de critères d'admission différents par rapport à ceux qui sont associés au protocole national pour la nutrition en ce qui concerne le traitement de la malnutrition aiguë modérée. En 2014, le PAM a fermé les CRENAM qui se trouvaient à plus de 5 kilomètres des centres de soins de santé afin d'encourager l'orientation des individus souffrant de malnutrition vers des structures médicalisées. Les évaluations antérieures faisaient apparaître que le suivi des activités était médiocre, d'où les difficultés rencontrées pour mesurer les résultats obtenus²². En outre, les estimations de la couverture étaient imprécises et reposaient sur l'hypothèse de taux de malnutrition uniformes au niveau des wilaya.

27. Les activités 3A ont souffert d'un manque de financement, d'où une mise en œuvre réduite en 2013 et 2014²³ et des perspectives similaires pour 2015. En 2014, l'approche retenue pour le ciblage a évolué: désormais, elle ne repose plus sur la demande mais sur l'identification participative de villages cibles sur la base d'une analyse longitudinale de la vulnérabilité. La couverture géographique était trop vaste pour le nombre de sites ciblés. Les lacunes recensées aux stades de la conception et

²¹ Rapports normalisés sur les projets (2011-2014).

²² Opération d'urgence 200333 et observations formulées dans l'évaluation du portefeuille.

²³ En 2013-2014, il n'y a pas eu de distributions en nature mais les transferts monétaires ont été réalisés à hauteur de 80 pour cent des prévisions (rapports normalisés sur les projets pour 2013 et 2014).

de la mise en œuvre des activités 3A incluait notamment un contrôle technique superficiel, ce qui a nui à la durabilité des ouvrages créés. Les efforts de mesure des effets de ces interventions n'ont pas été systématiques avant 2015.

28. Les cantines scolaires, dont les dotations par élève n'ont pas dépassé 27 pour cent des prévisions (figure 5), n'ont fonctionné qu'entre deux et quatre mois par an. Les résultats des activités axées sur l'alimentation scolaire – mesurés à l'aide d'un système de suivi peu efficace – seront probablement mauvais. Le manque de financements a occasionné une réduction du nombre d'écoles aidées par le PAM, passé de 1 673 en 2014 à 487 en 2015.

29. En dépit d'efforts stratégiques visant à renforcer les synergies internes – au moyen de la concentration géographique des activités et de l'instauration de complémentarités entre groupes cibles – et les synergies externes, grâce à la constitution de partenariats pour l'exécution des activités, lesdites synergies entre activités ont été limitées en raison du caractère décousu de l'exécution de ces dernières, de difficultés financières et d'une couverture géographique trop étendue compte tenu des ressources financières disponibles.

30. Malgré l'ampleur des diverses interventions gouvernementales, du PAM et d'autres acteurs, la situation reste plus fragile qu'avant la crise de 2012. Les perspectives qui s'offrent au PAM d'avoir un impact sont limitées par le caractère par trop spécifique des activités menées (nutrition et distributions générales de vivres) ou par la nature décousue de leur mise en œuvre (alimentation scolaire et activités 3A). S'agissant des transferts sociaux et des activités axées sur la nutrition, la durabilité dépend de la prise en main par le Gouvernement des interventions appuyées par le PAM – pour le moment limitée. La durabilité des résultats des activités 3A demeure également incertaine, faute d'une approche rigoureuse en matière de contrôle de la qualité et de gouvernance des actifs.

31. Les relations avec les partenaires opérationnels sont établies de longue date mais certaines lacunes techniques ont été observées, en particulier dans le cadre des partenariats en matière de nutrition. Le caractère imprévisible du financement signifie que les accords de partenariat sont quelque peu erratiques. Le nombre de partenaires, ainsi que leur dispersion thématique et géographique, rend la gestion de ces alliances plus difficiles pour le PAM, qui a commencé en 2015 à regrouper ses partenaires dans le cadre de consortiums géographiques. Bien qu'ils prennent acte des transferts de compétences, en particulier aux fins des transferts monétaires et des activités de nutrition, les partenaires du PAM jugent que l'attention accordée au développement de leurs capacités institutionnelles est par trop limitée.

32. Pour ce qui est de l'efficacité, les capacités du bureau de pays ont pâti de ressources financières insuffisantes et celui-ci a connu des difficultés, tant sur le plan organisationnel que sur le plan opérationnel, pour faire face aux situations d'urgence survenues en 2012. Malgré une chaîne d'approvisionnement globalement bien conçue, les délais d'acheminement se traduisent parfois par des pertes, tout particulièrement de suppléments nutritionnels dont la durée de conservation est limitée. Les procédures opérationnelles standard et les équipes chargées des systèmes financiers et du soutien logistique ont été renforcées, en application des recommandations formulées à l'issue de l'inspection réalisée en 2013. Les coûts d'appui, dont le montant a été estimé à 16 pour cent des coûts directs en 2014 (contre 13 pour cent en 2012) ont été comparables à ceux enregistrés dans des pays voisins, mais ils ont augmenté en raison de la réduction du volume des opérations.

Conclusions

Pertinence, cohérence et adéquation

33. Les orientations stratégiques définies par le PAM pour la Mauritanie ont été pertinentes au regard de la situation alimentaire et nutritionnelle, et le suivi a été assuré de manière efficace et continue. Le PAM s'est mobilisé face aux crises alimentaires déclenchées par la sécheresse et par l'arrivée de réfugiés maliens. L'usage important de transferts monétaires et l'adoption d'une stratégie visant à renforcer la résilience des populations vulnérables ont été conformes à ses politiques.

34. Néanmoins, par rapport à ce qui avait été prévu dans la stratégie de pays pour 2011–2016, une moindre attention a été consacrée au renforcement des capacités sectorielles au niveau central et aux échelons décentralisés. Ce manque de continuité sur le plan stratégique s'explique par divers facteurs internes et externes touchant le cadre institutionnel gouvernemental et la coopération entre organismes des Nations Unies.

35. Enfin, l'inadéquation entre les ambitions affichées par le PAM pour son portefeuille d'activités et la disponibilité de ressources financières a rendu difficile la mise en œuvre des stratégies choisies, en particulier à la fin de la période considérée.

Efficacité et efficience

36. L'assistance portée aux réfugiés maliens a été efficace et a contribué, en conjonction avec les efforts menés par d'autres acteurs, à réduire l'incidence de la malnutrition. S'agissant des interventions ciblant les populations mauritaniennes, le bilan est plus mitigé en raison du caractère irrégulier de l'exécution des activités axées sur l'alimentation scolaire et la supplémentation alimentaire généralisée; de retards, du fait desquels les interventions axées sur les distributions générales de vivres et la supplémentation alimentaire généralisée ont souvent été menées en dehors de la période de soudure; de la nature décousue des activités 3A; et de la mauvaise qualité de l'action menée au titre du traitement de la malnutrition aiguë modérée. On a certes observé des résultats positifs – fussent-ils limités – en matière de consommation alimentaire, mais les systèmes de mesure des effets directs spécifiques associés aux volets relatifs à la nutrition et aux activités 3A étaient par trop sommaires.

37. L'efficience a pâti de mouvements de personnel nombreux. À partir de 2012-2013, l'appui aux opérations et le système de suivi et d'évaluation ont été renforcés et mis en conformité avec les normes du PAM.

Corrélations et durabilité

38. En dépit de la recherche de synergies internes et externes, leur mise en place a été compromise par des difficultés financières et une incapacité à prévoir avec précision le calendrier d'exécution des activités.

39. La durabilité des filets de sécurité sociale – transferts pluriannuels, alimentation scolaire et nutrition – dépend de la prise en charge par le Gouvernement des interventions appuyées par le PAM, pour le moment limitée. L'incertitude sur la durabilité des actifs créés grâce aux activités 3A réduit les perspectives offertes de parvenir à des résultats concrets.

Principaux enseignements tirés

40. Les enseignements à tirer sont actuellement recensés dans le cadre de l'action menée pour perfectionner les systèmes de gestion de la performance au niveau institutionnel, dans le but de rendre le PAM mieux à même d'élaborer et d'exécuter des portefeuilles d'activités articulés sur des axes stratégiques, de rendre compte de l'action qu'il mène et d'administrer la preuve qu'il obtient des résultats au niveau des pays.

41. La stratégie de pays n'a pas servi autant qu'elle l'aurait dû à imprimer aux opérations menées une orientation propre à en accroître l'efficacité et l'efficience. En grande partie parce qu'elle s'inspirait du modèle normalisé pour les stratégies de pays, celle qui avait été élaborée pour la Mauritanie: i) n'était pas suffisamment alignée sur le Plan stratégique du PAM; ii) ne recensait pas de façon adéquate les risques associés aux investissements, les stratégies et les besoins associés à la collecte de fonds et les priorités définies pour la mobilisation d'un financement multilatéral; iii) ne précisait pas quelles ressources seraient nécessaires pour obtenir des résultats; et iv) ne mentionnait pas d'objectifs quantifiables et mesurables pour les programmes, sur la base des indicateurs définis dans le Cadre de résultats stratégiques.

42. Le respect des délais est un critère essentiel pour mesurer la qualité des interventions dans des zones telles que la Mauritanie et le Sahel, soumises à des impératifs saisonniers. Les outils normalisés de suivi et d'établissement de rapports utilisés au cours de la période couverte par l'évaluation – jusqu'en 2015 – n'ont pas permis de vérifier systématiquement que les délais impartis avaient été respectés, ni de saisir manuellement les données pertinentes.

Recommandations

43. Les recommandations suivantes ont pour objet d'aider le PAM à revenir à ses objectifs stratégiques initiaux, définis en 2011, en matière de renforcement des capacités institutionnelles. Cette stratégie demeure d'actualité. Les recommandations en question sont liées à des caractéristiques contextuelles, notamment le regain d'attention accordé par le Gouvernement à l'alimentation scolaire, aux filets de sécurité sociale et à la résilience, ainsi que la réduction du financement alloué à l'aide humanitaire.

44. **Recommandation 1:** Le bureau de pays devrait rechercher de nouvelles complémentarités et synergies avec le programme national de filets de sécurité sociale, Tekavoul. Dans cette optique, il devrait: i) instituer progressivement la consultation du registre national de la pauvreté pour le ciblage des transferts pluriannuels conditionnels, de telle sorte qu'ils respectent les critères définis en la matière; ii) lier ces transferts à des objectifs explicites afin de remédier aux causes profondes de la malnutrition, sur la base d'une analyse actualisée des enjeux liés à la problématique hommes-femmes et des causes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment les pratiques en matière de consommation alimentaire; iii) dans les endroits où Tekavoul est opérationnel, ne fournir d'appui complémentaire qu'en cas de choc, en augmentant la valeur des transferts ou en élargissant la couverture des programmes de transfert; iv) et tirer des enseignements de l'expérience acquise à ce jour.

Priorité élevée: doit être appliquée à long terme, à partir de 2016/17.

45. **Recommandation 2:** Avec l'appui du bureau régional, le bureau de pays devrait continuer de renforcer les systèmes nationaux de suivi et d'alerte rapide en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Pour ce faire, il devrait apporter son

appui: i) à l'institutionnalisation du Cadre harmonisé en Mauritanie; ii) à l'accentuation de la prise en compte des problématiques pastorales et urbaines dans le système national de suivi de la sécurité alimentaire; et iii) à la mise en place d'un système national de surveillance nutritionnelle, complétant les enquêtes par la diffusion d'informations sur les opérations concernant la nutrition.

Importance secondaire: doit s'inscrire dans la durée, à partir de 2016.

46. Recommandation 3: Le bureau de pays devrait intensifier l'action qu'il mène en vue d'améliorer l'environnement institutionnel pour ce qui est de la nutrition, ainsi que l'efficacité et l'efficacité du dispositif pour la prévention et la prise en charge de la malnutrition, notamment: i) en revitalisant les initiatives conjointes menées par les entités des Nations Unies pour renforcer le dialogue entre les institutions nationales concernées; ii) en mettant en place des approches opérationnelles qui renforcent la coordination locale des activités liées à la nutrition; iii) en poursuivant les efforts visant à renforcer les capacités des acteurs nationaux en matière de nutrition; iv) en réalisant avec les partenaires des Nations Unies et les institutions nationales un diagnostic de l'efficacité et de l'efficacité du système national de prise en charge de la malnutrition aiguë modérée et de prévention de la malnutrition.

Priorité élevée: doit s'inscrire dans la durée, à partir de 2016/17.

47. Recommandation 4: Le bureau de pays devrait améliorer les volets de son approche de la résilience qui concernent la gouvernance, la qualité et la durabilité. Pour ce faire, il devrait: i) veiller à ce que l'approche retenue au niveau institutionnel pour renforcer la résilience soit appliquée de façon effective, en accordant la priorité à la planification communautaire participative et à sa mise en œuvre sur trois ans, de telle sorte que les questions liées à la gestion, à la gouvernance et à l'entretien des actifs soient traitées dès le stade de la planification; ii) apporter son appui aux ministères concernés pour l'élaboration de normes techniques relatives à la création d'actifs; et iii) investir en vue de l'obtention de résultats qui aillent au-delà de ceux qui sont inclus dans le recueil d'indicateurs définis pour le Cadre de résultats stratégiques, en menant des études sur l'impact et la durabilité des actifs créés.

Priorité élevée: doit s'inscrire dans la durée, à partir de 2016-2017. Il faut prévoir de procéder à la mesure de l'impact en 2018.

48. Recommandation 5: Le bureau de pays devrait conditionner sa participation au programme d'alimentation scolaire à l'expression par le Gouvernement de sa détermination à financer un programme national. À la suite de l'atelier consacré à l'approche systémique pour de meilleurs résultats dans le domaine de l'éducation, il faut préciser les besoins en matière d'appui technique et mieux définir le rôle du PAM et les modalités de son action.

Priorité élevée pour 2016.

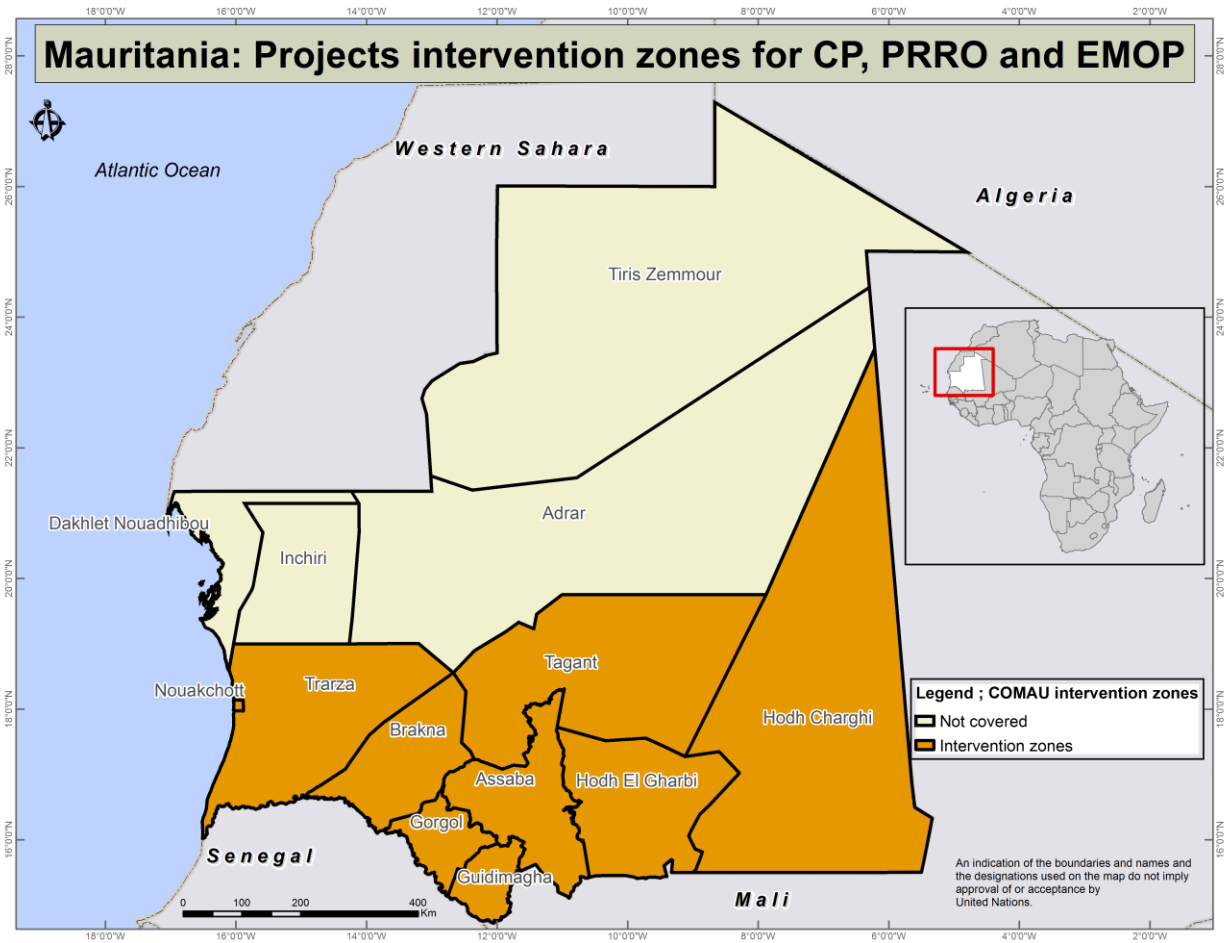
49. Recommandation 6: Le bureau de pays devrait concentrer ses activités géographiquement et renforcer les synergies entre elles. La couverture géographique devrait être ramenée aux trois ou quatre wilayas qui présentent les taux d'insécurité alimentaire et nutritionnelle les plus élevés depuis cinq ans, afin de rendre l'exécution des programmes plus prévisible. Cette concentration géographique devrait s'accompagner de synergies effectives entre les activités du PAM ainsi que d'une accentuation de la coordination locale et intersectorielle.

Priorité élevée, à mettre en œuvre en 2016.

50. **Recommandation 7:** Le PAM (bureaux de pays, bureaux régionaux et Division des politiques et des programmes) devrait s'employer à stabiliser et à renforcer les ressources humaines des bureaux de pays, en particulier au niveau de leurs unités chargées des programmes. Pour ce faire, il conviendra: i) de renforcer les capacités des unités chargées des programmes en matière de nutrition, de problématique hommes-femmes, d'éducation et de développement rural; ii) de garantir le strict respect des normes applicables au transfert des responsabilités; et iii) d'encourager la stabilité des effectifs recrutés sur le plan international, en échelonnant les arrivées et les départs aux postes clés, en particulier dans les bureaux de pays de petite taille (comme celui de la Mauritanie), qui pâtissent des effets négatifs de la trop grande fréquence de rotation de l'effectif d'encadrement

Priorité élevée: doit s'inscrire dans la durée, à partir de 2016/17.

Carte



Source: BP PAM

1 Introduction

1.1 Caractéristiques de l'Évaluation

Nature, objectifs et portée de l'évaluation

1. L'Évaluation du Portefeuille¹ de Pays (EPP) du Programme Alimentaire Mondial (PAM) en Mauritanie sur la période Janvier 2011- Juin 2015 fait partie du programme d'activités du Bureau des Évaluations (OEV) du PAM pour l'année 2015. Cette évaluation a été conduite par une équipe indépendante, et la décision de réaliser une évaluation de cette nature en Mauritanie s'est basée sur des critères indépendants, en consultation avec le Bureau Régional (BR).

2. L'EPP du PAM en Mauritanie 2011-2015 vise simultanément des objectifs de *redevabilité* et *d'apprentissage*, cherchant à informer des parties prenantes² impliquées dans les prises de décision de la performance des actions menées par le PAM et des leçons tirées de ces actions.

3. La première cible de cette EPP est le Bureau Pays (BP) du PAM, qui va³ s'engager dans plusieurs processus de formulation: contribution à la formulation du nouveau Plan cadre des Nations Unies⁴ pour l'aide au Développement (UNDAP), renouvellement de la Stratégie Pays du PAM (SP), renouvellement du Programme de Pays du PAM (CP). Les résultats de l'évaluation contribueront à orienter ces processus de formulation à venir.

4. Comme toutes les EPP du PAM (PAM 2014), l'évaluation est structurée autour de 3 questions principales:

- Q1: Alignement et positionnement stratégique du portefeuille du PAM.
- Q2: Quels facteurs ont motivé les choix stratégiques?
- Q3: Quels ont été la performance et les résultats du portefeuille du PAM?

5. Ces trois questions ont été analysées au travers des critères⁵ du Comité d'Aide au Développement (CAD). Les principales conclusions sont également présentées selon le Cadre de Gestion des Résultats (SRF en anglais) du PAM (2014-2017).

6. Les sous-questions relatives aux 3 questions principales sont reprises et détaillées dans la Matrice d'Évaluation (Annexe 5).

Méthodologie d'Évaluation⁶

7. L'approche méthodologique de l'EPP est basée sur une reconstitution de la logique d'intervention du PAM sur la période (Annexe 6) qui repose sur le Plan Stratégique du PAM 2008-2013⁷. L'analyse du portefeuille du PAM sur la période a croisé cette logique d'intervention avec une application des différentes activités tels que classifiés dans les TdR (voir Annexe 1).

¹ Ensemble des activités menées par le PAM sur une période donnée, soit 12 opérations, budgétisées à hauteur de 553 millions USD, pour une réalisation de 282 millions USD (voir section 1.3 pour plus de détails). Opérations concernées : CP 102090, CP 200251, IR-EMOP 200370, IR-EMOP 200034, EMOP 200333, PRRO 200474, PRRO 200640, IR-EMOP 200401, EMOP 200348, SO 200424, SO 200406, et SO 200803.

² Voir Annexe 2 : Analyse des parties prenantes

³ Il subsiste une incertitude sur la période de formulation de l'UNDAP, liée au calendrier de formulation des priorités nationales

⁴ Formulation initialement prévue en 2016 et repoussée à 2017

⁵ Selon le CAD, ces critères sont : pertinence, cohérence (interne et externe), efficacité, efficience, impact, viabilité et connectivité.

⁶ Voir Annexe 4 pour une description détaillée.

⁷ La conception de la plupart des opérations sur la période s'est appuyée sur le plan stratégique 2008-2013, à l'exception de l'Intervention Prolongées de Secours et de Réhabilitation (PRRO) 200640 dont la préparation s'est appuyée sur le Plan Stratégique 2014-2017. Les CP 20051 et EMOP 200348 ont été alignés sur le plan stratégique 2014-2017 à partir de 2014.

8. L'EPP a été conduite par une équipe de 7 consultants⁸. Cette configuration a permis une répartition des tâches avec des experts spécialisés dans chaque domaine d'activité du PAM, et de déléguer l'analyse des données quantitatives à l'un des membres de l'équipe. La conduite de l'évaluation a été structurée en une phase de démarrage (Juin-Septembre 2015), dont les objectifs étaient de planifier la suite du processus et de réaliser une partie importante de l'analyse de la documentation secondaire, et une phase d'évaluation qui comprenait une mission en Mauritanie du 27 Septembre au 16 Octobre 2015 (itinéraire de la mission d'évaluation présenté en Annexe 4), et la rédaction postérieure du présent rapport (Octobre - Novembre 2016). L'assurance qualité a été assurée par le bureau Baastel, en charge de la conduite de l'évaluation ainsi que par l'OEV du PAM.

9. Les méthodes et techniques de collecte et d'analyse de l'information qui ont été utilisées sont: 1) l'analyse de données secondaires⁹; 2) l'analyse de discours de parties prenantes clés (au total 350 informateurs¹⁰ clés ont été rencontrés, à Nouakchott, dans 5 willayas rurales, et à Dakar (voir Annexe 3 pour liste et Annexe 4 pour méthode de collecte auprès des différents groupes d'acteurs)); 3) l'analyse de témoignages de bénéficiaires et d'observations¹¹; 4) la réalisation d'une enquête de perceptions auprès du personnel du PAM et de ses principaux partenaires (résultats complets en Annexe 7). L'ensemble de l'information collectée aux travers de ces méthodes a été compilé dans une matrice issue de la matrice d'évaluation qui a constitué le principal outil de triangulation et d'analyse des informations collectées. Des ébauches de conclusions et enseignements ont été partagées et discutées avec le BP lors d'une restitution préliminaire.

10. Malgré une très bonne collaboration du BP, l'équipe a rencontré quelques difficultés avec l'analyse des informations de reporting présentées suivant des formats disparates au cours de la période évaluée ce qui limite notamment la capacité de cette évaluation à rendre compte des effets des différentes activités du PAM sur la période. Par ailleurs, les données de réalisation présentées pour 2015 ne sont pas encore formellement validées par le PAM. Le choix d'examiner les aspects logistiques à distance a conduit à ne traiter que les questions les plus stratégiques associées à ce domaine.

1.2 Le Contexte Mauritanien

Informations générales sur le pays

11. La République Islamique de Mauritanie (RIM) occupe l'espace frontière entre le monde Arabo-Magrébin et le flanc ouest de l'espace sahélien. Elle héberge une population d'environ 3,5 millions d'habitants (RIM, 2014) sur un territoire immense (1 million de km²) et très largement désertique en dehors des abords du fleuve Sénégal et de la bande sahélienne longeant la frontière malienne au Sud du pays. Le

⁸ Henri Leturque, chef d'équipe; Pierre Leguéné, chef d'équipe adjoint et spécialiste sécurité alimentaire; Cheik Ould Dah, spécialiste GRN et questions institutionnelles; Montse Saboya, spécialiste nutrition; Alphonsine Bouya, spécialiste alimentation scolaire et genre; François de Meulder, spécialiste logistique; Alexandre Daoust, analyste.

⁹ Les données secondaires comprennent les documents de politiques et de programmation, les documents techniques, les documents de suivi et reporting. Une base de données regroupant les principales informations d'intérêt rapportées dans les Rapports Standards de Projets (SPR) a été préparée et un certain nombre d'analyses quantitatives ont été menées à partir de cette base de données. Les données manquantes, et notamment pour l'année en cours, ont été fournies par le BP

¹⁰ Personnel du PAM à Rome, Dakar, Nouakchott et sous bureaux, institutions nationales au niveau central et déconcentré, SNU, donateurs, autres partenaires techniques, partenaires opérationnels, homes et femmes parmi les groupes cibles...

¹¹ Compte tenu des objectifs de l'EPP et des contraintes de temps pour sa réalisation, l'objectif n'était pas de chercher à rencontrer un échantillon représentatif de sites et de bénéficiaires de l'action du PAM sur l'ensemble de la période évaluée. Les témoignages et observations avaient un caractère illustratif. Néanmoins, l'équipe d'évaluation a cherché à visiter un échantillon balayant la diversité des actions et contextes d'intervention (voir Figure 1, Annexe 4). 31 sites d'activités ont été visités, et 36 discussions de groupe ont été conduites, dont 10 avec des groupes de femmes (Annexe 3).

taux d'urbanisation est très élevé pour la région (plus de 48%, RIM, 2014). Nouakchott et Nouadhibou sont les deux principales agglomérations du pays. Les femmes représentent environ 52% de la population. Le pays arrive en 139^{ème} position sur 155 de l'Indice d'Inégalité de Genre¹².

12. D'un point de vue politique, la période 2011-2015 fait suite à une période d'ouverture démocratique mais aussi d'instabilité initiée en 2005 après la chute du Président Taya arrivé au pouvoir en 1984 et conclue en 2009 par la prise de pouvoir de l'actuel président Mohamed Ould Abdel Aziz. Le pays a connu des troubles sociaux en 2011 en lien avec les «printemps arabes», et fait face à la menace d'Al Qaeda au Maghreb Islamique (AQMI) qui affecte l'ensemble de la bande sahélienne.

13. La décentralisation, initiée depuis les années 1960, mais mise en œuvre de manière effective dans les années 80 et 90 avec la mise en place des communes, reste peu aboutie. Les 3 échelons de collectivités territoriales (*wilayas, moughatas*, communes) sont peu autonomes tant d'un point de vue politique que financier (UE 2014, Bonnal 2011). Aussi, la déconcentration de l'administration est limitée, et les Directions Régionales, bien que souvent en place, ont un faible pouvoir de décision. L'accélération de la décentralisation et déconcentration sont affichées parmi les priorités gouvernementales (UE 2014).

Pauvreté et situation économique

14. Avec un Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant de 1260 USD en 2014, et une croissance économique soutenue (RIM 2015), la Mauritanie est en passe d'atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire. L'économie mauritanienne, repose en grande partie sur l'exploitation de ressources minières (fer, pétrole), et dispose également d'importantes ressources halieutiques qui contribuent fortement au revenu national.

15. Malgré cette situation macro-économique plutôt enviable, la société mauritanienne souffre d'importantes inégalités économiques, sociales et culturelles. Elles touchent notamment le monde rural et urbain (44% d'incidence de la pauvreté en milieu rural contre 16,7% en milieu urbain selon l'EPVM 2014), les différents groupes ethniques qui composent sa population (on parle du «triangle de la pauvreté» pour les wilayas du Sud du pays, et de «séquelles de l'esclavage»), les hommes et les femmes. Néanmoins, selon les statistiques nationales, la pauvreté a rapidement diminué ces dernières années (RIM 2015: 31% de la population sous le seuil de pauvreté en 2014 contre 42% en 2008 et 46,7% en 2004). L'Etat mauritanien est donc confronté à d'importants enjeux de réduction des inégalités dans un contexte d'instabilité régionale.:

Informations sectorielles

16. **Sécurité alimentaire.** La Mauritanie est divisée en trois grandes zones géographiques: la zone aride au nord du pays (76% du territoire), la zone semi-aride au sud où prédominent l'élevage et l'agriculture pluviale (24% du territoire, y compris la rive droite du fleuve Sénégal où se développe l'agriculture irriguée), et le littoral propice aux activités de pêche. L'agriculture et l'élevage représentent les principales sources de revenus de plus de la moitié de la population, malgré un potentiel limité en terres cultivables (moins de 0,5% du territoire) souvent marginales. La production céréalière a progressé au cours des 10 dernières années¹³,

¹² Source: PNUD 2014 (<http://hdr.undp.org/fr/content/lindice-din%C3%A9galit%C3%A9s-de-genre-iig>)

¹³ Elle est passée de 171.795 tonnes en 2005 à 296.950 tonnes en 2013 (Source: <http://fr.actualitix.com/pays/mrt/mauritanie-production-de-cereales.php>)

mais la Mauritanie reste structurellement déficitaire ne parvenant à produire que 30% de ses besoins alimentaires en année moyenne. Le pays est donc dépendant des importations de nourriture, et les ménages sont très exposés à la volatilité des prix sur les marchés. L'élevage présente un potentiel important mais mal exploité, jouant néanmoins un rôle important dans la sécurité alimentaire des ménages au travers de la consommation des produits laitiers et du capital sur pied que représentent les animaux¹⁴.

17. D'après le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) et le PAM (CSA-PAM 2011b), la Mauritanie comptait jusqu'en 2011 avec une insécurité alimentaire qualifiée de chronique¹⁵ qui touchait environ 10% des ménages, et qui augmentait de manière saisonnière à environ 20% en période de soudure¹⁶. Les années 2011 et 2012 marquent une rupture de cette tendance (voir Figure 1). Elles se sont caractérisées par une forte augmentation de l'insécurité alimentaire dans le pays due à un déficit pluviométrique important en 2011, à la dévaluation de l'Ouguiya et à la volatilité des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux¹⁷. La crise de 2011 a réduit de 40 % la production céréalière nationale et affecté près de 800.000 personnes, en particulier dans les wilayas du sud du pays (CSA-PAM 2011.b). La crise passant, la prévalence de l'insécurité alimentaire a diminué, mais s'est maintenue au-dessus des taux enregistrés avant décembre 2011, aussi bien en période de soudure qu'en période post-récolte. L'insécurité alimentaire est surtout localisée¹⁸ dans les wilayas du sud-est du pays, mais les enquêtes de suivi de la sécurité alimentaire de décembre 2013 et juin 2014 ont mis à jour une tendance à l'augmentation de l'insécurité alimentaire en milieu urbain. Les femmes rurales et leurs enfants sont particulièrement touchés par l'insécurité alimentaire du fait de leur plus faible participation que les hommes dans les migrations saisonnières, l'une des stratégies de subsistance les plus importantes. Depuis 2012, une pression supplémentaire sur les communautés et leurs ressources a été ajoutée dans la Wilaya de Hodh El Chargui (extrême est du pays) avec l'arrivée des réfugiés maliens (voir section 1.2.4).

18. **Nutrition et Santé.** Les différentes formes de sous-nutrition¹⁹ représentent un problème majeur de santé publique, lié à la sécurité alimentaire et notamment à la faible diversité des régimes alimentaires²⁰, mais aussi à un ensemble de facteurs structurels dont la pauvreté, l'accès réduit à des soins de santé de qualité, la précarité des infrastructures sanitaires et un contexte socio-culturel qui ne protège pas les groupes (enfants et femmes) ou les couches sociales les plus vulnérables. Les tendances montrent que la situation est similaire chaque année: une augmentation des taux de malnutrition aiguë pendant la période de soudure suivi d'une accalmie pendant la période post-récolte²¹ (Figure 1). La constance de cette variation en dépit

¹⁴ En 2011, le cheptel était constitué de 1,5 millions de bovins, 1,1 millions de camelins et 15,9 millions d'ovins-caprins (MAED 2012 b)

¹⁵ Mesurée en période post-récolte

¹⁶ La période de soudure agricole s'étale de juin à octobre, mais elle est décalée (plus précoce) pour les pasteurs, et peut commencer dès avril les années suivant une sécheresse.

¹⁷ En décembre 2011 (période post-récolte), 24,6% des ménages étaient en insécurité alimentaire (dont 12,9% en insécurité alimentaire sévère), presque trois fois plus qu'en décembre 2010 (8,7% de ménages en insécurité alimentaire). (CSA, PAM, Impact du déficit pluviométrique et de la hausse des prix des produits alimentaires sur la sécurité alimentaire des ménages; Novembre-Décembre 2011)

¹⁸ Source : document de Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire (SNSA) et les enquêtes biannuelles du CSA et du PAM

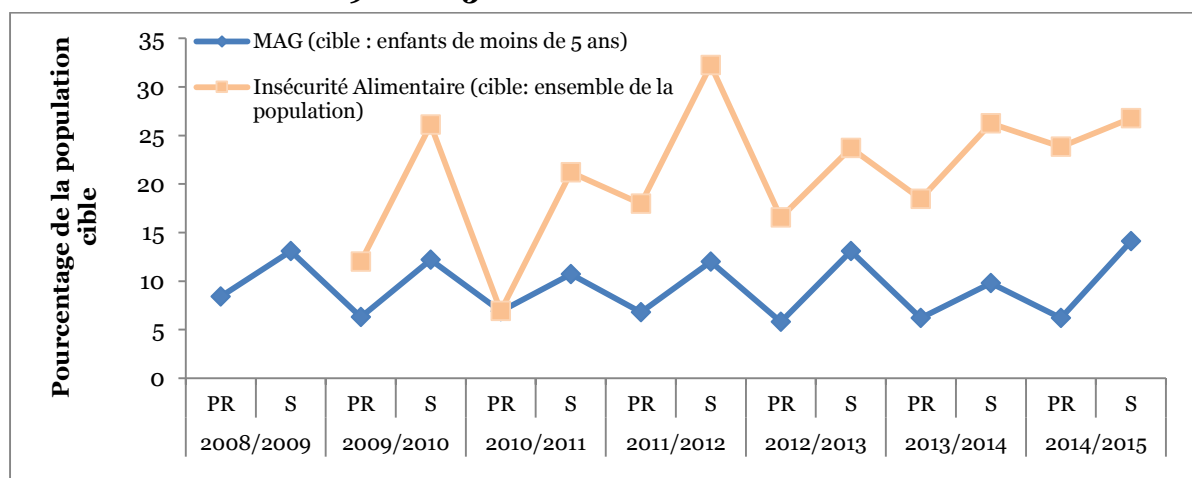
¹⁹ Malnutrition aiguë, malnutrition chronique, insuffisance pondérale, carences en micronutriments

²⁰ L'alimentation varie entre les zones de moyens d'existence, mais les céréales, au premier rang desquelles le blé puis le riz constituent la principale source d'apport calorique. Les produits animaux, le lait notamment, sont également relativement importants dans la plupart des régimes alimentaires. En dehors d'une étude PAM (PAM 2011d)), il semble que peu d'information précise existe sur la consommation alimentaire.

²¹ Les premières récoltes (niébé) démarrent en Septembre tandis que les récoltes de céréales ont lieu en Novembre. Les données de post récolte sont mesurées en Décembre-Janvier, et les données de soudure en Juillet.

des interventions d'urgence, montre que les facteurs causaux sont plutôt structurels que conjoncturels. Le risque de malnutrition est jusqu'à quatre fois plus élevé chez les enfants des ménages les plus pauvres (MICS 2011, cf. Annexe 8). Les wilayas les plus touchées sont le Guidimakha et l'Assaba (taux de Malnutrition Aiguë Globale – MAG > à 20% en 2011 et 2013), suivies du Gorgol, du Brakna et des Hodh (plusieurs années MAG > 15%)²². D'autres indicateurs de nutrition, comme l'Alimentation du Nourrisson et du Jeune Enfant (ANJE) ou l'insuffisance pondérale, montrent une évolution quasi stagnante lors des dernières années (voir Annexe 8), avec une légère amélioration à partir de 2013. Les pratiques de l'ANJE montrent aussi un lien très fort avec le niveau socio-économique du ménage (MICS 2011).

Figure 1: Evolution de la prévalence de la malnutrition aiguë et de l'insécurité Alimentaire entre 2009 et 2015



Source: Enquêtes nationales SMART (UNCEF –MS), enquêtes FSMS (PAM-CSA). Légende: PR enquête en Décembre de la première année; Post Récolte, S: Soudure: enquête en juin de la seconde année.

19. **Education.** La Mauritanie est l'un des premiers pays de la sous-région ayant une politique sectorielle cohérente avec un programme d'investissement décennal, le Programme National de Développement du Secteur Educatif (PNDSE). La première phase (2001-2010) a permis d'améliorer l'accès à l'enseignement fondamental par la construction des infrastructures scolaires et la formation des enseignants, faisant passer le taux brut de scolarisation de 88% en 2001-2002 à 97% en 2010-2011 selon le Ministère de l'Éducation Nationale (MEN). La participation des filles à l'enseignement fondamental de 50,4% traduit l'égalité d'accès entre les filles et les garçons. Cependant, le dernier le Recensement Général de la Population et de l'Habitat – RGPH (2013) contredit les chiffres du MEN et suggère que les taux nets de scolarisation plafonnent (72% pour les garçons et 77% pour les filles selon), et indique des chiffres inquiétants sur Taux Brut de Scolarisation (TBS), de l'ordre de 72,4%²³.

Réfugiés

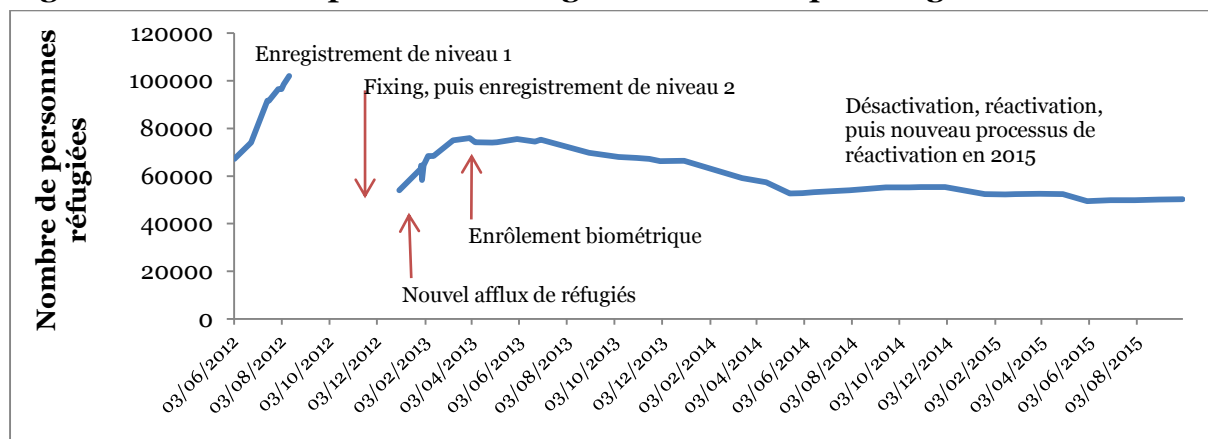
20. La crise malienne a provoqué l'afflux de réfugiés dans les pays voisins (voir Figure 2). Début 2012, le Gouvernement Mauritanien et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) estimaient à environ 110.000 le nombre de réfugiés installés dans le camp de Mbera dans le Hodh el Chargui. Fin 2012, ces

²² Ces 6 wilayas sont situées au sud et à l'est du pays.

²³ Les chiffres du ministère de l'éducation nationale indiquant 97,8% en 2012-2013 (en léger recul par rapport aux années précédentes).

estimations ont été revues à 54.000 personnes. Un nouvel afflux a eu lieu début 2013, conduisant à un pic de 73.000 réfugiés en 2013. Un processus d'enrôlement biométrique a pu être mis en place courant 2013. Aujourd'hui, un peu plus de 50.000 personnes sont enregistrées en tant que réfugiés maliens²⁴.

Figure 2: Nombre de personnes enregistrées en tant que réfugiés



Source: UNHCR

21. Par ailleurs, selon le HCR, 13.500 réfugiés mauritaniens vivent encore au Sénégal en 2015. Le programme du HCR d'appui au rapatriement volontaire s'est achevé en 2012, et les appuis du PAM à ces réfugiés ont pris fin en 2010.

Politiques Nationales

22. **Réduction de la Pauvreté:** Les objectifs de promotion d'une croissance inclusive, d'accès pour tous aux services de base, et de renforcement de la gouvernance figurent parmi les priorités du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) III 2011-2015. L'attribution de ressources significatives au programme EMEL²⁵ (157 millions USD) et l'adoption en 2012 d'une stratégie de protection sociale (MAED 2013) témoignent d'une volonté nationale de lutte contre la pauvreté extrême et de prévenir les troubles sociaux associés aux inégalités et aux risques de crise. L'UNDAP 2012-2016 (UNDAF 2011) s'inscrit bien entendu également dans ces orientations nationales.

23. **Sécurité Alimentaire.** Le pays compte depuis 2012 avec une Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire (MAED 2012 b) qui fixe des objectifs à court (2015), moyen (2020) et long termes (2030). Cette stratégie, élaborée lors d'un large processus consultatif, est basée sur l'analyse des expériences passées et sur une série de principes, notamment la reconnaissance du caractère multidimensionnel et multisectoriel de la sécurité alimentaire, la mise en place de mesures et d'instruments différenciés, adaptés aux différentes manifestations de l'insécurité alimentaire, ou encore la promotion de l'initiative et de la prise de décision des acteurs locaux. La SNSA est complétée par le Programme National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire (PNIA/SA). Un projet de loi d'orientation agro-pastorale a également été élaboré en 2012 et renforce la Stratégie de Développement du Secteur Rural (SNDR) 2011-2015.

²⁴ Par ailleurs, 523 réfugiés et 687 demandeurs d'asile étaient enregistrés auprès du HCR fin août 2014.

²⁵ « Espoir » en Arabe, Programme National de réponse à la crise alimentaire et nutritionnelle de 2012, Plan de réponse national comprenant un volet Alimentation humaine (SAVS, boutiques à prix subventionnés, et distributions alimentaires), et un volet Alimentation et santé animale, adopté en 2012, et qui se poursuit jusqu'à présent.

24. Dans le domaine de l'environnement, la SNDR (2006-2015) a été complétée en 2011 par la Déclaration de Politique d'Environnement et de Développement Rural, qui renforce l'intégration des préoccupations environnementales pour le développement du pays, et qui est accompagnée du Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE). Un Programme d'Action National d'Adaptation aux Changements Climatiques (PANACC) a été élaboré en 2004 et identifie 28 mesures prioritaires d'adaptation. Enfin, le Programme d'Action National de Lutte contre la Désertification définit un cadre de concertation et une approche intégrée pour la lutte contre la désertification.

25. **Gestion des crises.** Dans le cadre de la SNSA mentionnée ci-dessus, le CSA est également en charge de la coordination et de la gestion des crises alimentaires et notamment de l'exécution du programme EMEL. Pour ce qui concerne l'accueil des réfugiés Maliens, l'action gouvernementale est coordonnée par le Ministère de l'Intérieur. Le Centre Opérationnel de Veille d'Alerte et de Conduite des Crises (COVACC), logé au Ministère de l'Intérieur, a été créé en 2015.

26. **Nutrition.** Le dispositif national pour la nutrition est fortement appuyé par les acteurs humanitaires et de développement présents dans le pays. Le cadre institutionnel et le développement des politiques et stratégies nationales pour la nutrition est assez complexe, avec des responsabilités de planification stratégique et d'exécution partagées par les services techniques de plusieurs ministères²⁶. La Primature, au travers du Comité de Pilotage pour la Nutrition, prend en compte l'aspect multifactoriel des problèmes de nutrition, définit et coordonne les axes stratégiques de la Politique Nationale de Développement de la Nutrition (PNDN - 2004); du Plan National de Développement Sanitaire (PNDS 2012-2020); de la Politique Nationale d'Action Sanitaire et Sociale (PNASS 2005 – 2015), et du Plan d'Action Intersectoriel pour la Nutrition (PAIN 2012-2015). La Mauritanie a été l'un des premiers pays à adopter l'approche Renewed Efforts Against Child Hunger and undernutrition (REACH) à partir de 2008²⁷.

27. **Education.** En 2011, le PNDSE II (2011-2020) est lancé, avec pour objectifs d'accélérer l'atteinte d'une scolarisation universelle primaire de qualité et d'améliorer la pertinence du système éducatif. Il y est prévu la mise en œuvre des trois composantes suivantes: (A) Amélioration de la qualité et de la pertinence de l'éducation; (B) Développer un accès élargi au niveau de la base du système et régulé dans ses niveaux supérieurs; (C) Amélioration de la gestion et de la gouvernance du secteur de l'éducation.

28. **Genre.** L'importance accordée par le gouvernement à cette problématique s'est traduite par la création en 1992 d'un Secrétariat d'Etat à la Condition Féminine qui est intégré en 2002 au Ministère des Affaires Sociales, de l'Enfant et de la Famille (MASEF). C'est dans ce cadre qu'un nouveau programme d'intégration sectorielle du genre a été mis en place, et que le Groupe de Suivi Genre a été redynamisé par la nomination de points focaux dans chaque ministère (MASEF 2011, p 12). Le Gouvernement a accordé une attention particulière à l'institutionnalisation de l'approche genre et à la promotion du statut de la femme à travers: (i) le renforcement de la participation économique des femmes; (ii) l'amélioration de leur

²⁶ MS: Ministère de la Santé, ancien MSAS: Ministère de la Santé et des Affaires Sociales; MASEF; Ministère des Affaires Sociales, l'Enfance et la Famille; Commissariat de la Sécurité Alimentaire (CSA), etc.

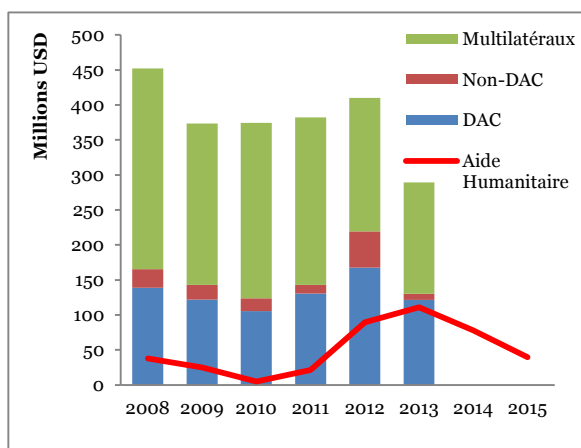
²⁷ L'approche REACH est un effort conjoint entre agences du Système des Nations Unies (PAM, UNICEF, FAO et OMS), la société civile, le secteur privé et le Gouvernement. Elle facilite notamment les analyses gouvernementales et la préparation des plans d'action pays, la hiérarchisation des interventions, l'estimation des coûts, l'identification et la mobilisation des ressources, ainsi que le plaidoyer et le suivi des progrès.

accès aux services sociaux de base; et (iii) la promotion de leurs droits à la participation politique et sociale, introduction du quota de 20% de femmes dans les listes électorales, etc.). Les efforts engagés ont permis de renforcer la présence des femmes dans les institutions du pays (19% de femmes à l'Assemblée nationale, 30% dans les conseils municipaux et 20% dans le Gouvernement).

Assistance internationale à la Mauritanie et dans la région

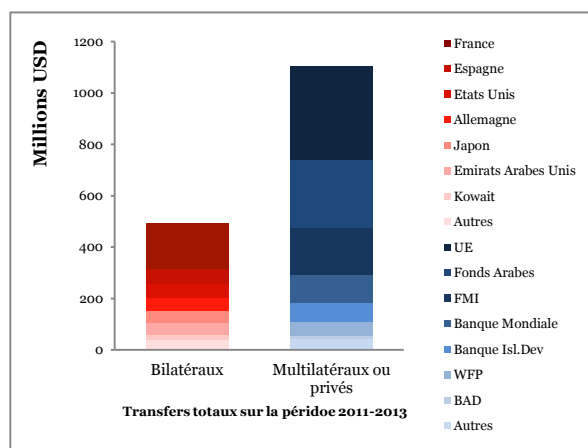
29. L'assistance internationale (Figures 3 et 4) représente environ 400 millions USD par an soit 10% du PIB mauritanien, tandis que l'ensemble des investissements étrangers représentait environ 34% du PIB national en 2012 (Banque Mondiale 2013). L'assistance humanitaire, limitée sur la période antérieure, a représenté entre 30 et 40% de l'aide publique au développement en 2012 et 2013 avant de se contracter. Les principaux donateurs sont l'Union Européenne, les Fonds Arabes, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale pour ce qui concerne les Multilatéraux, et la France, l'Espagne, les Etats-Unis et l'Allemagne parmi les donateurs bilatéraux.

Figure 3: Assistance internationale à la Mauritanie sur la période 2008-2015



Source: OCDE, OCHA

Figure 4: Principaux partenaires de l'aide sur la période 2011-2013



30. Ces données témoignent d'une attention internationale plutôt forte accordée aux crises ayant touché la Mauritanie sur la période malgré un contexte plutôt défavorable pour la disponibilité de financements humanitaires²⁸. Ceci est notamment à mettre en relation avec les enjeux de sécurité régionale suite à la crise malienne qui a mobilisé l'attention de la communauté internationale.

31. La période 2005-2010 a marqué un tournant sur la priorité accordée à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel. Plusieurs dynamiques régionales et internationales ont été initiées ou relancées à cette période, en particulier: l'adoption de protocoles nationaux de prise en charge de la malnutrition aigüe dans la plupart des pays de la région, des réflexions autour de l'analyse de l'insécurité alimentaire²⁹, la standardisation de la méthodologie pour l'analyse de la malnutrition³⁰, la relance

²⁸La crise économique a ralenti la progression de l'aide allouée à l'action humanitaire par les pays de l'OCDE, qui restent des donateurs importants pour la Mauritanie. En parallèle, plusieurs crises humanitaires de premier ordre ont mobilisé une part importante des ressources financières et humaines internationales disponibles, notamment au Soudan du sud, et en Syrie; mais aussi dans des pays francophones comme la République Centrafricaine, les pays affectés par la crise Ebola.

²⁹ Avec notamment la diffusion de la méthodologie *Household Economy Approach* (HEA)

³⁰ Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions (SMART)

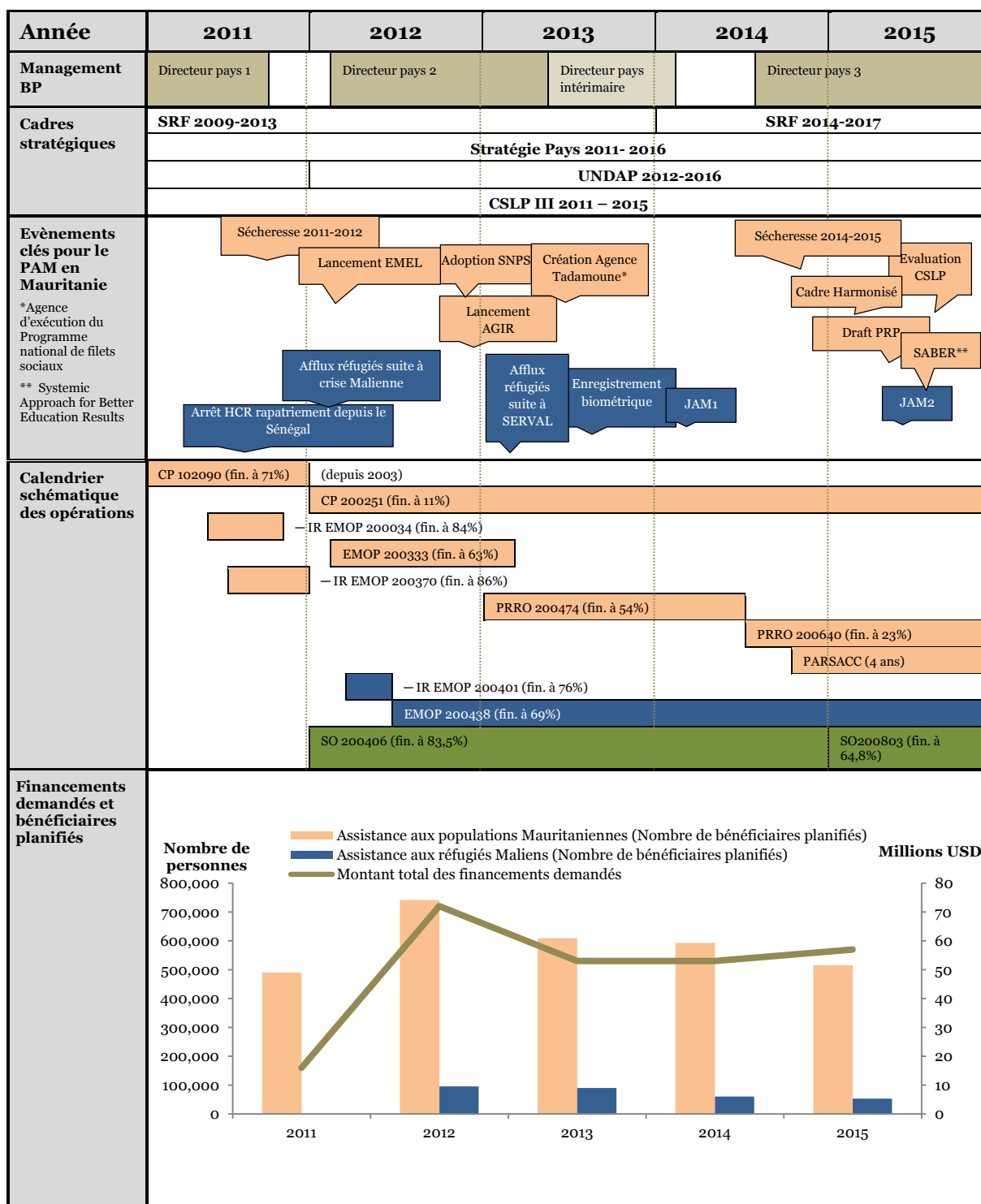
du chantier sur le Cadre Harmonisé s'appuyant sur l'Integrated Food Security Phase Classification (IPC), enfin le lancement du mouvement Scaling Up Nutrition (SUN) et du processus REACH. L'initiative Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (AGIR) pour le Sahel a été lancée en 2012.

32. Les zones d'instabilité malienne et libyenne entretiennent aujourd'hui un foyer d'insécurité régionale. Les questions de la stabilité et de la sécurité sont aujourd'hui devenues les premières priorités des décideurs politiques et des partenaires au développement dans l'espace régional³¹.

³¹ *Source* : Entretiens

1.3 Le Portefeuille du PAM en Mauritanie

Figure 5: Chronogramme du portefeuille du PAM sur la période 2011-2015



33. La période du portefeuille correspond à celle de la **Stratégie Pays pour la période 2011-2016** qui a mis en avant les objectifs suivants: (1) amélioration de la coordination et de la consultation, (2) réduction des risques et création d'une capacité nationale de prévention et gestion des crises, et (3) investissement dans les ressources humaines. Ces objectifs coïncident avec ceux de

l'UNDAP 2012-2016³². **Durant la période analysée, le PAM a initié 12 opérations** (voir Figure 5 ci-dessus), dont 2 CP, 3 Opérations d'Urgence de Réponse Immédiate (IR-EMOP en anglais), 2 Opérations d'Urgence (EMOP en anglais) dont une pilotée par le BR de Dakar, 2 PRRO et 3 Opérations Spéciales (SO en anglais) dont une n'a pas été financée³³. Le PAM, depuis août 2014, est également engagé dans l'exécution du Projet d'Amélioration de la Résilience des Communautés et de leur Sécurité Alimentaire face aux effets néfastes des Changements Climatiques (PARSACC).

34. L'action du PAM s'est concentrée sur 3 problématiques, dont les principaux événements sont retracés dans le chronogramme ci-dessus: l'assistance aux populations mauritaniennes³⁴ en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle structurelle et conjoncturelle, et l'assistance aux réfugiés maliens³⁵. Aussi, le PAM a fourni des services logistiques pour l'ensemble des acteurs humanitaires. Par ailleurs, **l'action du PAM a évolué en 3 phases**:

- **Phase 1 (2011)** – Concentration sur des enjeux de «développement», et priorités données aux OS2, OS4 et OS5³⁶: Clôture du CP 102090, combinant des activités de nutrition, d'alimentation scolaire, et de développement rural, et d'appui au système d'information national sur la sécurité alimentaire (assistance technique à l'Observatoire de Sécurité Alimentaire du CSA - OSA). Le CP 200251 a été formulé en ligne avec la stratégie pays elle-même principalement orientée sur le renforcement des capacités et la gouvernance. Le BP était alors engagé dans plusieurs dynamiques d'appui aux politiques nationales³⁷, et a initié la mise en œuvre d'une opération pilote de transferts monétaires (voir paragraphe 93).
- **Phase 2 (2012/2013)** – Mobilisation pour 2 réponses d'urgence, privilégiant les activités visant à sauver des vies (*life saving*) (OS1): (1) assistance aux populations mauritaniennes en réponse à la crise alimentaire et nutritionnelle consécutive à la sécheresse de l'hivernage 2011, et (2) assistance aux réfugiés maliens. La modalité «cash» a été largement utilisée pour les activités d'assistance alimentaire, et le PAM s'est engagé dans un dialogue technique avec le Ministère des Affaires Economiques et du Développement (MAED) autour de l'opérationnalisation de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS). Dans le cadre de l'assistance aux populations mauritaniennes, les activités inscrites dans l'OS2 dans la période antérieure sont basculées vers l'OS3.
- **Phase 3 (2014/2015)** – Pour les populations Mauritaniennes, adoption de stratégies cherchant à traiter le caractère chronique des problématiques auxquelles répond l'action du PAM: formulation d'une stratégie visant à renforcer la «résilience» des populations cibles, donnant d'avantage de priorité à l'OS2 et 4 au détriment des OS1 et 3. En outre, le PAM a cherché à concentrer ses activités au niveau territorial et d'avantage impliquer les collectivités territoriales dans le ciblage. La mise en œuvre du projet PARSACC a démarré en 2014. Le dialogue politique et technique autour de l'alimentation scolaire a été relancé avec l'appui

³²Dont les 4 piliers sont: (1) La lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire; (2) L'accès aux services sociaux de base et le maintien de la séroprévalence du VIH à moins de 1%; (3) L'amélioration de la gouvernance environnementale et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles; (4) L'amélioration de la gouvernance et le renforcement des capacités des acteurs.

³³ SO200424, visant à renforcer les capacités logistiques du PAM pour soutenir l'ensemble des opérations humanitaires en lien avec la sécheresse 2012 : non représentée en figure 5 car non financée.

³⁴ Code couleur dans la suite du document : orange et/ou pale : Assistance aux Mauritaniens.

³⁵ Code couleur dans la suite du document : bleu et/ou foncé : Assistance aux réfugiés Maliens

³⁶ Voir note de bas de page 48 pour définitions

³⁷ Formulation de la SNSA, formulation du PAIN avec l'appui du REACH

de la Banque Mondiale. Pour les réfugiés maliens: mise en place d'activités d'alimentation scolaire d'urgence et réflexions autour de l'évolution des modalités d'assistance alimentaire, tout en conservant une inscription unique dans l'OS1.

Tableau 1: Séquence de mobilisation des catégories d'opération et inscription dans la logique d'intervention reconstituée (suivant SFR 2018-2013)

Code couleur		2011				2012				2013				2014				2015			
CP	PRRO EMOP	OS5				OS5				OS5				OS5				OS5			
		OS1	OS2	OS3	OS4	OS1	OS2	OS3	OS4	OS1	OS2	OS3	OS4	OS1	OS2	OS3	OS4	OS1	OS2	OS3	OS4
		Assistance aux populations Mauritaniennes	DGV																		
SAVS																					
FFT/FFW/FFT																					
Nutrition																					
Alim Scolaire																					
Assistance aux réfugiés Maliens	DGV																				
	Nutrition																				
	Alim Scolaire																				

Source: Documents de projet. Note: L'inscription dans l'OS5 n'est pas représentée car elle n'apparaît plus de manière explicites dans les documents de projet des opérations les plus récentes.

35. **Le ciblage géographique** des activités pour chacune des 3 problématiques auxquelles répond le portefeuille est dans le Tableau et 3, brièvement présentées ci-dessous:

36. **Assistance aux populations mauritaniennes** en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle structurelle et conjoncturelle couvre un large panel d'activités:

- **Alimentation scolaire**, notamment mise en œuvre dans le cadre des programmes de pays successifs;
- **Nutrition**: Traitement de la malnutrition aiguë modérée à base de produits de supplémentation nutritionnels visant les enfants et les femmes enceintes et allaitantes malnutris dans les Centre de réhabilitation Nutritionnelle Ambulatoire (CRENAM), prévention de la malnutrition aiguë (Blanket Feeding) par la distribution de produits de supplémentation aux enfants de 6 à 59 mois et aux femmes enceintes et allaitantes accompagnés d'actions de sensibilisation);
- **Distributions Générales de Vivres** (DGV) (y compris SAVS – Stocks Alimentaires Villageois de Sécurité ³⁸ - comme stratégie de distribution alimentaire pendant la crise de 2011/2012);
- **FFW/FFT/FFA** (y compris SAVS - comme stratégie de prévention des crises (OS2) sous le CP200251, puis de nouveau prévu sous l'OS2 mais non mis en œuvre lors de la période 2014/2015). Le Projet PARSACC combine des activités de FFA /FFT et d'appui institutionnel.

³⁸ Les SAVS sont des unités économiques villageoises destinées à améliorer la sécurité alimentaire de la communauté bénéficiaire en permettant la disponibilité des céréales à des prix modérés surtout pendant la période de soudure et un meilleur accès aux céréales par les communautés villageoises.

37. Les transferts monétaires ont été largement utilisés dans le cadre des transferts inconditionnels (DGV), FFW/FFT/FFA (voir Figure 7). Le PAM a contribué à un travail d'analyse de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Mauritanie (voir section 2.2.1). L'action du PAM a ciblé des contextes aussi bien urbains (Nouakchott jusqu'en 2013) que ruraux³⁹. Le Tableau 2 indique la localisation géographique des activités au cours du temps et leur correspondance avec les niveaux d'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans les régions ciblées.

38. **Assistance aux réfugiés Maliens a visé à** couvrir à partir de 2012 les besoins alimentaires et nutritionnels des réfugiés maliens dans le camp de Mbera⁴⁰. Cette assistance a été fournie sous forme de DGV, d'appui nutritionnel complémentaire (CRENAM et Blanket Feeding) et, à partir de 2014, de repas scolaires (alimentation scolaire d'urgence). Deux Missions Conjointes (JAM en anglais) ont été conduites avec le HCR en 2013 et 2015 pour apprécier d'éventuels besoins d'inflexion stratégique.

39. **Appui logistique à la mise en œuvre de l'assistance humanitaire en Mauritanie.** Il s'agit des opérations spéciales d'appui à la mise en œuvre des activités du PAM et de ses partenaires sur la période. Les deux premières SO correspondent à la mise en place de Services d'Aviation Humanitaires des Nations Unies (UNHAS en anglais), tandis que la dernière (services logistiques commun dans le cadre de l'assistance aux réfugiés maliens) n'a pas été financée. L'analyse de ces actions d'appui logistique a fait l'objet d'un traitement spécifique, se concentrant essentiellement sur les questions d'efficacité et de facteurs de performance opérationnelle (voir Annexe 5).

Tableau 2: Ciblage géographique du portefeuille du PAM (2011-2015).

Problématiques et Zone géographique	Prévalence de la SAN et évolution de l'Insécurité Alimentaire (IA)			2011					2012 /2013					2014/2015				
	IA (%)	MAG (%)	Evolution IA entre 2011 et 2015	DGV	SAYS	FFW/FFT/FFA	Nutrition	Alim Sco	DGV	SAYS	FFW/FFT/FFA	Nutrition	Alim Sco	DGV	SAYS	FFW/FFT/FFA	Nutrition	Alim Sco
Populations Mauritanienne	Guidim aka	29,1	18,1	Faible dégradation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Gorgol	25,6	17,1	Dégradation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Assaba	28,0	15,5	Amélioration	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Hodh el C	41,1	14,2	Amélioration	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Hodh el G	28,8	12,7	Forte amélioration	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Brakna	16,2	16,9	Dégradation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Tagant	12,1	14,5	Forte dégradation						•	•	•	•	•	o	•	•	•
	Trarza	15,9	7,2	Faible dégradation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•				
	Nouakchott	29,3	7,1	Forte amélioration	•			•	•	•			•	•	o			o
	Nord	13,6	7,1	Faible dégradation														
Réfugiés (Mbera)									•			•		•			•	•

Source: FSMS, SMART, documents de projet. • Willaya ciblée et activité réalisée. o Willaya ciblée et activité non réalisée

³⁹ Alimentation Scolaire : 8 willayas de 2011 à 2015, hors Alimentation scolaire : 7 willayas du sud en 2011, 8 en 2012/2013, avant de se reconcentrer sur 7 en 2014 puis effectivement 6 en 2015.

⁴⁰ Extrême sud-est du pays, à la proximité de la frontière Malienne

Figure 6: Planifications du PAM pour la période 2011-2015⁴¹ par domaine d'activité

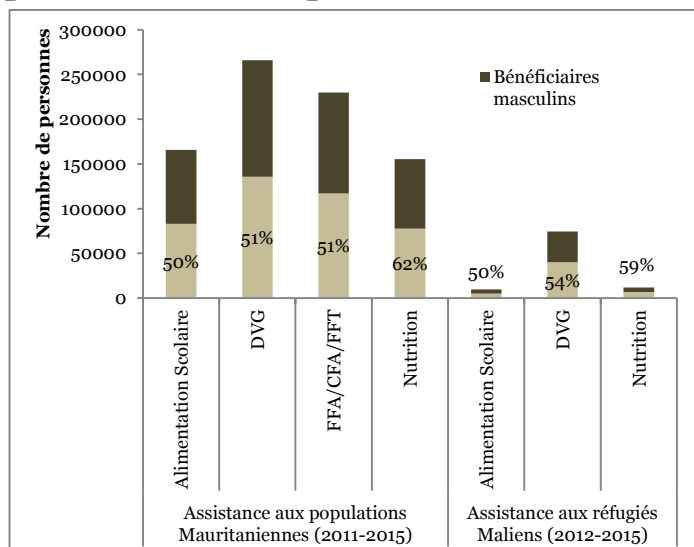


Figure 7: Modalités de transfert (planifiées DGV et FFW/FFT/FFA)

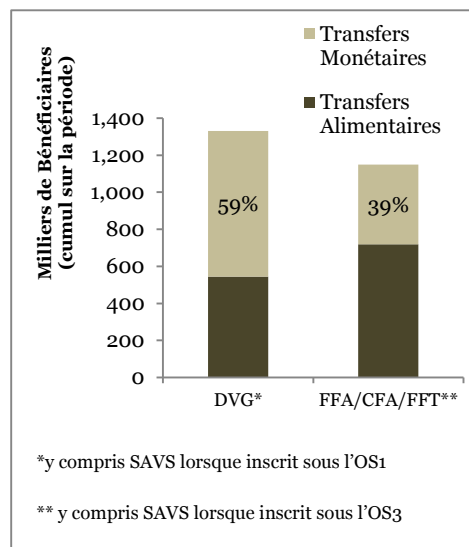


Tableau 3: Vivres et espèces à transférer, données de planification⁴².

Modalités	Activités	Assistance aux populations mauritaniennes					Total	
		CP 102090*	CP 200251**	IR EMOP 200334	EMOP 200333	PRRO 200474		PRRO 200640
Vivres (MT)	DVG				11 950		13 663	25 613
	Nutrition	2 969	10 688		5 126	2 050	10 290	31 123
	FFA/FFW/FFT	8 019	8 685		465	1 271	8 735	27 175
	Alimentation scolaire	7 879	36 609					44 488
	SAVS		2 500		15 412	10 272	10 498	38 682
	Total	18 867	58 482		32 953	13 593	43 186	167 081
Espèces (USD)	DVG			350 000	8 225 000		7 621 344	16 196 344
	FFA/FFW/FFT USD					7 254 300	N/A	7 254 300
	Total Cash			350 000	8 225 000	7 254 300	7 621 344	23 450 644

Source: Documents de projets

40. L'ensemble des opérations du portefeuille a été budgétisé à hauteur de 553 millions USD, pour une réalisation de 282 millions USD⁴³. Ce portefeuille est donc de taille moyenne en volume d'opérations, mais aussi, il est globalement assez mal financé (voir figure 5)⁴⁴. Les principaux donateurs sur la période sont dans l'ordre: la Commission Européenne (14% du total), les Etats Unis (soit 12%), le Royaume Uni (6%), le Central Emergency Response Fund CERF (4%) (voir Annexe 9 pour plus de détails). Mais tous ces donateurs viennent après les fonds multilatéraux administrés par le siège qui ont participé pour 32% au financement du portefeuille sur la période

⁴¹ Moyenne annuelle sur la période concernant la problématique

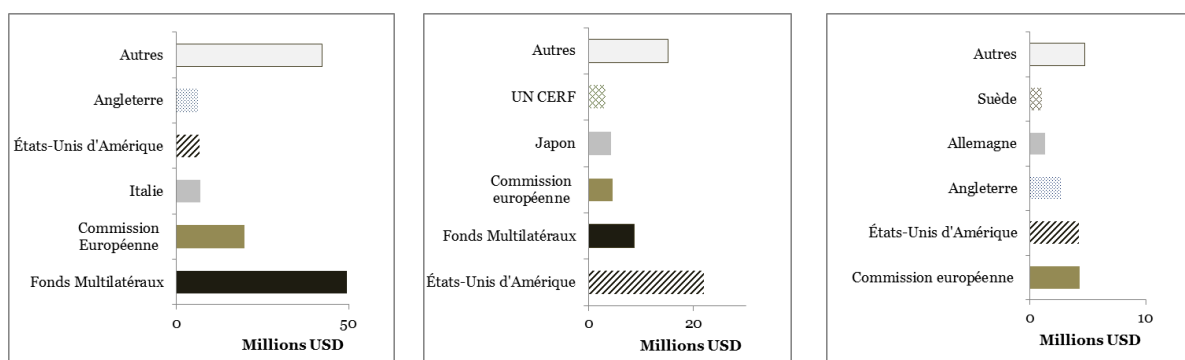
⁴² Les données désagrégées pour la Mauritanie pour l'opération d'assistance aux réfugiés maliens devraient être fournies par le BP.

⁴³ Ce dernier chiffre provient des TdR mais notre analyse indique plutôt 243 millions USD si on ne comptabilise que l'année 2011 pour le CP102090 et uniquement la Mauritanie pour l'EMOP 200438

⁴⁴ Plusieurs projets importants en deçà de 75%, notamment le CP200521 : 11% des besoins de financement couverts, PRRO 200474 : 54%, l'PRRO 200640 : 23%, et enfin le SO200424 non financé (Données de SPR et de Situations de Ressources 2015)

2011-2015. La Figure 8 indique les principaux donateurs pour les 3 problématiques mentionnées ci-dessus.

Figure 8: Principaux donateurs pour chaque problématique



Assistance aux populations Mauritaniennes (Contributions: 131,5 MUSD)

Assistance aux réfugiés Maliens (Contributions: 58,1 MUSD⁴⁵)

UNHAS et appui Logistique (Contributions: 18,1 MUSD)

Source: SPR et Ressource situation reports.

⁴⁵ Sur base d'une estimation de la part de l'EMOP 200438 utilisée par le Bureau Mauritanie.

2 Résultats de l'Evaluation

2.1 Alignement du Portefeuille et Positionnement Stratégique

Pertinence des orientations stratégiques vis-à-vis des besoins des hommes et des femmes du pays

41. L'évolution du positionnement stratégique du PAM en Mauritanie s'est adaptée à l'évolution du contexte sur la période 2011-2015, en particulier à l'évolution des besoins prioritaires ayant prévalu au cours des trois périodes distinctes décrites au paragraphe 34.

42. **Problématique prévention et gestion de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle pour les populations mauritaniennes.** Les données historiques en Mauritanie indiquent clairement le caractère chronique des niveaux élevés d'insécurité alimentaire et nutritionnelle (pour mémoire, Figure 1). A chaque soudure, la prévalence de la MAG atteint les seuils d'alerte dans plusieurs wilayas du pays. La situation d'insécurité alimentaire semble elle se dégrader d'année en année, avec des niveaux élevés d'insécurité alimentaire désormais persistants toute l'année. La séquence de l'utilisation des différents types de projets est adaptée à l'évolution du contexte, et les objectifs stratégiques dans lesquels se sont inscrites les opérations successives sont pertinents: formulation du CP 200251 aligné sur la Stratégie Pays, utilisation d'EMOP pour répondre à la sécheresse de 2011/2012 avec priorité donnée à l'OS1, puis retour progressif vers OS3 et 4 (voir Tableau 4 au chapitre 2.1.3).

43. La **Stratégie Pays 2011-2016**, définie avant la sécheresse de 2011/2012, s'inscrit dans des objectifs de prévention des crises alimentaires et nutritionnelle et de lutte contre la faim et la sous-nutrition chronique en mettant l'accent sur le renforcement des capacités nationale et la coordination intersectorielle. Ce positionnement, notamment porté par l'approche REACH, est jugé pertinent. Il est largement repris par les orientations actuelles (notamment Plan Résilience Pays).

44. La réponse **d'urgence à la sécheresse de 2012**, combinant assistance alimentaire et nutritionnelle, était clairement pertinente au regard des niveaux d'insécurité alimentaire et nutritionnelle prévus dès septembre 2011 puis mesurés en 2012. Néanmoins, certaines stratégies adoptées n'ont été ni constantes (arrêt des transferts inconditionnels dans le PRRO 200474 puis reprise dans le PRRO 200640), ni appuyées sur une analyse détaillée des moyens d'existence. Par ailleurs, cette réponse d'urgence a trop fortement éclipsé les priorités antérieures mentionnées ci-dessus, non seulement d'un point de vue stratégique, mais plus encore au niveau de la mise en œuvre (voir section 2.3).

45. Le **positionnement stratégique actuel**, vise à soutenir directement des populations identifiées selon des critères de vulnérabilité chronique avec paquet d'interventions combinant assistance alimentaire et nutritionnelle et appui à la création d'actifs productifs, en renforçant les capacités des intervenants nationaux, régionaux et locaux, et en cherchant notamment à appuyer l'opérationnalisation de la SNPS. Cette stratégie est jugée pertinente par la plupart des interlocuteurs rencontrés (Notamment UN, donateurs et Gouvernement) et est cohérente avec les orientations de la SNPS et du Plan Résilience Pays (PRP) récemment adopté.

46. Deux nuances sont toutefois à apporter à ce tableau: (1) Si les objectifs reposent sur un diagnostic clair sur les tendances en termes de prévalence de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, l'analyse de certains éléments nécessaires pour élaborer

des approches techniques pertinentes n'est pas suffisamment approfondie. En effet, la dernière analyse détaillée des causes de l'insécurité sont antérieures à la période (PAM-CSA, 2009, ensuite complétée par PAM 2011.d), alors que la situation s'est fortement détériorée depuis et l'analyse par le PAM des moyens d'existence pastoraux, des dynamiques de migration, et des phénomènes d'urbanisation demeure limitée. (2) Par ailleurs, l'inflexion stratégique apportée par le PRRO 200640 avec l'adoption d'une stratégie orientée vers la résilience aurait pu être initiée dès le PRRO 200474.

47. Le ciblage géographique de toutes les interventions à l'échelle des *wilayas* et des *moughatas* s'est basé sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et sur la prévalence de la malnutrition, ce qui est jugé pertinent. L'introduction de l'approche de résilience dans le PRRO 200640 a permis de prendre en compte la récurrence sur plusieurs années de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, ce qui est également jugé pertinent au regard des objectifs de ce programme.

48. La stratégie ⁴⁶ **d'assistance alimentaire de couverture totale des besoins alimentaire des réfugiés maliens** est pertinente, notamment l'accent mis sur la prévention et la prise en charge de la malnutrition aigüe en collaboration avec d'autres acteurs dont l'UNICEF. La nécessité d'inflexions stratégiques pour encourager la création d'activités économiques par les populations réfugiées a été soulignée dès la JAM de 2013. Tandis que les appuis à la création d'activités génératrices de revenus sont de la responsabilité de l'UNHCR, les choix de modalités opérés par le PAM jusqu'en 2015 ont privilégié d'autres enjeux (sécurité et efficience-voir paragraphe 159).

49. Enfin, la prise en charge des personnes atteintes du **VIH/SIDA** n'a pas été inscrite dans les orientations de la Stratégie Pays 2011-2016 (chapitre 2.1.3), et ces activités programmées jusqu'en 2012, ont été interrompues dès la fin 2010. Ce recentrage répond à un reflux de l'épidémie en Mauritanie (RIM 2010, 2015), et à une concentration des efforts et de l'attention des donateurs sur les actions de prévention et de prise en charge médicale.

Alignement et cohérence avec les politiques et programmes nationaux

50. **Alignement et cohérence stratégique.** L'action du PAM s'intègre dans le cadre stratégique soutenu par le CSLP III, très englobant. Les axes retenus par la SP 2011-2016 du PAM sont très fortement convergents avec le volet «sécurité alimentaire» du CSLP III. Par ailleurs, les objectifs de la SP sont, de fait, bien alignés avec les objectifs poursuivis par les politiques sectorielles nationales alors en vigueur. Enfin, l'implication du PAM dans l'appui à la préparation de la Stratégie de Croissance Accélérée 2015-2020 est reconnue.

51. Le PAM a été activement impliqué dans les processus de formulation stratégique relatifs à son domaine d'intervention finalisés après 2011: SNSA, PAIN, SNPS, Protocole de Prise en Charge de la Malnutrition Aigüe (PCIMA), Stratégie Nationale d'Institutionnalisation du Genre (SNIG), PNDSE II et le document de Priorités Résilience Pays (PRP). La participation du PAM dans ces processus a pris la forme de contributions techniques réalisées au sein des commissions multi acteurs et multisectorielles chargées d'alimenter les processus, et plus ponctuellement de contributions à leur financement (formulation de la SNSA et du PNIA/SA). On note que le PAM n'a pas joué le rôle de leader technique ou de facilitateur en appui aux

⁴⁶ Voir évaluation de l'EMOP 200438; les questions de choix de modalité d'intervention sont discutées en section 2.3.1

institutions nationales en charge de mettre en œuvre ces processus, alors que d'autres agences des Nations Unies ont joué ce rôle. Ce leadership a été assuré par la FAO pour la formulation de la SNSA, le PNUD pour la formulation du PRP, et l'UNICEF pour la SNPS.

52. Au travers de sa participation dans ces processus de formulation/révision stratégiques, le PAM a encouragé l'adoption de certaines orientations dans les politiques nationales, et il devient alors difficile de juger de l'effort d'alignement du PAM sur ces mêmes politiques. Certains efforts d'alignement sont néanmoins illustrés ci-dessous.

53. **Sécurité alimentaire.** La réponse du PAM à la crise alimentaire de 2011-2012 a été cohérente et complémentaire avec le programme EMEL, initiative présidentielle adoptée par l'Etat Mauritanien en réponse à la crise. Les appuis ciblés, notamment réalisés sous forme de transferts monétaires, du PAM ont permis au plus vulnérables de tirer un meilleur parti des ventes de produits alimentaires à prix subventionnés réalisés dans le cadre du plan EMEL et de ses effets stabilisateurs sur les prix des denrées alimentaires. Cette cohérence est soulignée par les évaluations d'opérations du PAM (PAM 2014 j) mais aussi par celle du Plan EMEL réalisée par la Banque Mondiale (BM 2013 c) et par les cadres du CSA lors de cette évaluation.

54. **Nutrition.** Le PAM inscrit son action dans le cadre de la PNDN qui est peu contraignante. En revanche, l'approche du PAM et du CSA n'est pas pleinement cohérente avec le PCIMA, qui encadre les activités de traitement de la Malnutrition Aigüe Sévère (MAS) et de la Malnutrition Aigüe Modérée (MAM). Le PCIMA envisage une insertion des activités de prise en charge de la MAM dans le système sanitaire, alors que le PAM et le CSA ont préparé des protocoles et procédures pour la mise en place de CRENAM à base communautaire, en dehors des structures sanitaires (voir paragraphe 160 pour détail).

55. **Protection sociale.** L'expérience du PAM (voir section 2.2.2) en matière d'administration de programme de transferts monétaires ciblés, notamment à Nouakchott, a été mobilisée pour permettre la mise en place de procédures d'identification des populations éligibles au registre national de la pauvreté. Le PAM s'est engagé dans l'appui à l'opérationnalisation de la SNPS, de concert avec la Banque Mondiale. Le MAED et la Banque Mondiale soulignent tous deux ces appuis du PAM.

56. **Education.** Les activités d'alimentation scolaire sont alignées avec les objectifs du gouvernement en matière d'éducation (scolarisation universelle). L'action du PAM a suivi l'évolution des politiques nationales (PNDSE I et II): (1) ciblage des écoles même incomplètes (politique de multiplication des écoles afin d'accélérer l'atteinte des OMD), puis (2) intégration dans le programme, des écoles de regroupements des localités (politique du gouvernement de mettre un terme à la dispersion des villages et campements pour une meilleure gestion des ressources naturelles, humaines et financières, et en vue de l'amélioration de l'efficacité du système éducatif (RIM, 2011). Cependant l'aspect amélioration de la qualité de l'éducation n'est pas visé par l'action du PAM dans le cadre de sa Stratégie Pays.

57. **Genre.** Dans ce domaine, les orientations et stratégies d'interventions du PAM ont d'avantage été guidées par ses propres politiques techniques que par les stratégies nationales (MASEF, 2011), dont la traduction opérationnelle est limitée.

58. Malgré un alignement stratégique avec les orientations nationales, la question du ciblage géographique des actions du PAM fait l'objet de débats récurrents avec

l'administration, et notamment le CSA. Le PAM souhaite concentrer son action sur les zones les plus fortement touchées par l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, tandis que l'administration aimerait voir le PAM agir sur l'ensemble du territoire national.

59. L'assistance alimentaire du PAM **aux réfugiés maliens** est régie par un accord tripartite avec le HCR et le CSA, attribuant la responsabilité de gestion des distributions au CSA⁴⁷. Le principe de cet accord, dont les détails ont été sources de difficultés entre les trois agences en 2012 et 2013, est essentiel pour délimiter les responsabilités de chacun. Après les difficultés de 2012 et 2013, il a été clarifié en 2014 et est désormais pleinement opérant. Malgré cet accord, le CSA et l'administration territoriale expriment des regrets vis-à-vis du niveau de consultation par le PAM et ses partenaires au sujet d'orientations stratégiques (modalité de transferts, éventuel passage à un certain niveau de ciblage).

60. **Pertinence du positionnement vis-à-vis du contexte institutionnel national.** L'action du PAM en Mauritanie s'intègre dans un environnement institutionnel difficile, caractérisé notamment par les éléments suivants:

- Compétition interministérielle, chevauchement des mandats (HTSPE, 2014).
- Faible capacité opérationnelle au niveau décentralisé, couplée à une faible capacité de supervision des services décentralisés par les institutions centrales (HTSPE, 2014; UE 2014, Bonnal 2011).
- Rotation élevée du personnel, en particulier au niveau des postes politiques au niveau national et régional.

61. La SP 2011-2016 identifie clairement les besoins de renforcement de la gouvernance interministérielle, de renforcement des capacités nationales de prévention et gestion des crises, et, en particulier de la nécessité de renforcer l'implication du MASEF et le Ministère de la Santé (MS) pour la prise en charge de la MAM. Elle fixe quelques principes clés pour adopter la meilleure posture possible dans ce contexte, notamment l'appui au MAED pour qu'il joue pleinement son rôle de coordination interministérielle.

62. La crise alimentaire de 2011 et 2012 et la crise liée à l'afflux de réfugiés maliens auxquelles le pays et le PB ont dû faire face ont largement modifié les priorités opérationnelles fixées dans la SP 2011-2016. Aussi, en dehors du dialogue technique avec le MAED au sujet de l'opérationnalisation de la SNPS, les stratégies d'intervention effectivement adoptées par le PAM se sont essentiellement appuyées sur un partenariat privilégié avec le CSA. Cette relation privilégiée s'inscrit dans une tradition d'appariement entre agences du SNU et institutions nationales. Si les relations privilégiées avec le CSA sont positives, leur trop grande exclusivité peut nuire à la capacité du PAM d'entretenir un dialogue avec d'autres institutions nationales⁴⁸.

63. Le partenariat privilégié du PAM avec le CSA a notamment des implications dans les secteurs de la nutrition et du développement rural pour lesquels le dispositif institutionnel est particulièrement complexe^{49, 50}. Les limitations dans la coopération

⁴⁷ Par ailleurs les CRENAM sont mis en œuvre par l'intermédiaire d'ADICOR, tandis que l'alimentation scolaire est confiée à Intersoc.

⁴⁸ Cette vision est partagée par la plupart des institutions nationales –or CSA – rencontrée, par certains personnels ou ex personnels du PAM, et par plusieurs partenaires techniques.

⁴⁹ Nutrition (Primature 2011) : insuffisance de coordination technique et opérationnelle entre les organismes impliqués (Centre de Récupération Nutritionnelle pour la MAS – CRENI - relevant du MS, CRENAM relevant du CSA, Centre de Nutrition

avec le MS dans le domaine de la nutrition participent, d'un point de vue opérationnel, des difficultés de référencement et contre référencement entre les programmes de prise en charge de la MAS et de la MAM.

64. Par ailleurs, le MASEF demande un renforcement de la collaboration sur les aspects de sensibilisation des femmes et de mobilisation communautaire. Ces limitations concernent autant le niveau central que les sous bureaux et les partenaires du PAM au niveau opérationnel. Au niveau politique des relations jugées faibles par le MS et le MASEF empêchent le PAM de jouer un rôle actif pour encourager l'amélioration de la collaboration entre ces différentes institutions impliquées dans la nutrition.

65. Dans le domaine du développement rural, les relations limitées avec les Ministères de l'Agriculture (MA) et de l'élevage (ME) ne facilitent pas une bonne coordination entre les institutions nationales, en contradiction avec les orientations de la stratégie pays du PAM élaborée en début de période. Le PAM est conscient de ces limites, mais le chevauchement du dispositif institutionnel rend difficile l'élaboration d'une stratégie de partenariat plus diversifiée. On note que les relations récemment renouvelées⁵¹ avec le Ministère de l'Environnement et du Développement Rural (MEDD) dans le cadre de l'exécution du projet PARSACC sont positives.

66. Dans le domaine de l'alimentation scolaire, le partenariat avec le MEN a été marqué par une baisse de l'intérêt porté par le gouvernement mauritanien à l'alimentation scolaire au début de la période évaluée, qui s'est notamment traduit par le retrait de sa participation au financement à partir de 2011⁵². Trois raisons principales sont évoquées pour expliquer ce manque d'intérêt: (i) le gel de financements de la part des bailleurs à cause de l'instabilité politique; (ii) les fréquents changements au niveau du ministère (instabilité institutionnelle); et (iii) le manque d'intérêt pour les cantines aussi bien de la part des ministres successifs que de la part du PAM qui n'a pas suffisamment défendu le projet jusqu'en 2013. Depuis 2014, le gouvernement a manifesté un regain d'intérêt, qui s'est en particulier traduit par la distribution par le CSA de vivres dans certaines écoles et le financement d'une évaluation à mi-parcours du programme et de l'atelier Systemic Approach for Better Education Results (SABER, réalisé en Oct. 2015).

Cohérence avec la mission, les principes, les plans stratégiques et les politiques sectorielles du PAM.

67. Globalement, le BP s'est bien inscrit dans l'orientation stratégique «**de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire**» adoptée par le PAM depuis 2009. Des traductions opérationnelles sont par exemple le recours important aux transferts monétaires (Figure 7), les efforts d'implication dans la dynamique nationale autour de la SNPS, et l'adoption d'une stratégie intégrée de renforcement de la résilience

Communautaire – CNC - relevant du MASEF); manque d'intégration des systèmes d'information de suivi de la MAM et de la MAS; niveau d'implication du personnel de santé dans la gestion et supervision des CRENAM; manque de cohérence dans les actions visant à traiter des problèmes socioculturels associés à la malnutrition (facteurs causaux et acceptation sociale).

⁵⁰ Développement rural (HTSPE, 2014) : Une partie du portefeuille d'activité du CSA concerne la mise en place d'action de vivres contre travail ou actifs, parfois chevauchantes avec le mandat des ministères de l'Agriculture (MA), de l'Elevage (ME) et de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD). Les compétences techniques du CSA en termes d'identification et de suivi des réalisations sont parfois limitées, et une grande partie des énergies du CSA ont ces dernières années été absorbées par l'exécution du programme EMEL. Cette situation a été récemment compliquée par la ségrégation du MDR en un MA et un ME.

⁵¹ Elles existaient jusqu'en 2011.

⁵² Le gouvernement mauritanien a participé au financement des cantines scolaires avec les fonds catalytiques de la Fast Track Initiative jusqu'en 2011.

depuis 2014. Sur le plan de la stratégie globale, l'alignement avec les orientations globales du PAM est donc bon.

68. Les opérations du PAM en Mauritanie ont été alignées avec les cadres programmatiques proposés par les deux SRF successifs de la période évaluée (voir ci-dessus et Tableau 2 section 1.3).

- Avant 2012, la priorité stratégique était donnée aux OS 3 et 4 du SRF 2014-2017 (correspondant aux OS 2 et 4 du SRF 2008-2013), relatifs à la réduction des risques et la lutte contre la faim chronique.
- La réponse à la crise alimentaire de 2011-2012, s'est fortement alignée sur l'OS 1 des deux SRF, de sauver des vies et de protéger les moyens d'existence.
- Entre 2013 et 2015, l'OS 2 du SRF 2014-2017 (correspondant à l'OS 3 du SRF 2008-2017) de restauration des moyens d'existence, et de nouveau les OS 3 et 4 du SRF 2014-2017, sont redevenus des priorités.

69. La conception de le PRRO 200640 s'est également appuyée sur la stratégie Résilience adoptée au niveau Régional (*Roadmap for a regional approach for West Africa, 2013*). Cet alignement étroit peut être jugé positivement, mais il s'accompagne parfois d'une certaine déconnexion d'avec les réalités du pays. Par exemple le PRRO 200474, s'est fortement orienté sur l'OS2 (réhabilitation post crise) ce qui est la transition logique après une catastrophe «ponctuelle» alors que les enjeux traités sont plutôt de nature chronique.

70. Par ailleurs, certains indicateurs conformes au SRF et adoptés par le CP 200251 ne sont pas disponibles régulièrement en Mauritanie (taux de fréquentation scolaire), ce qui témoigne d'un usage du SRF par le BP peut être trop strict dans ce cas.

71. **Cohérence avec les politiques techniques du PAM.** Les orientations adoptées par le CP 102090 puis reprises par le CP 200251 ont été cohérentes avec les principales orientations de la politique d'alimentation scolaire 2009-2012, notamment encourager les transferts de responsabilités au gouvernement. Néanmoins, la priorité donnée à la fonction «filet de sécurité sociale» du programme d'alimentation scolaire, si elle est conforme à la politique, n'était pas totalement cohérente avec les orientations du gouvernement, d'avantage focalisées sur des objectifs d'amélioration de la qualité en vue l'augmentation de la rétention et de l'achèvement du cycle primaire. Les réflexions actuelles sur la possibilité de construire un programme basé sur des achats locaux, bien que cohérentes avec les politiques du PAM, semblent peu adaptées au contexte national (déficit structurel de production alimentaire très marqué).

72. En matière de nutrition, les actions du PAM s'intègrent bien dans les différents objectifs soulignés par la politique sectorielle du PAM (2012), néanmoins, la traduction opérationnelle des objectifs de renforcement des capacités et de contribution aux réflexions politiques dans le domaine, mise en avant dans la stratégie pays, apparaît effacée dans les opérations successives menées depuis 2012.

73. La conception de le PRRO 200640 s'est fortement alignée sur la nouvelle approche FFA (PAM 2014.d) et a repris plusieurs éléments essentiels de cette approche (1) Approche basée sur 3 outils de ciblage et planification: Analyse Intégrée du Contexte (ICA en anglais) au niveau national, Planification Saisonnière des Moyens d'Existence (PSME) au niveau régional, Planification Communautaire

Participative des actions. (2) Approche participative et inclusive à tous les niveaux; (3) Promotion des synergies internes: paquet d'interventions qui inclut les transferts inconditionnels, les actions nutritionnelles et le FFA; (4) Promotion des synergies externes au travers du processus inclusif; (5) Intervention prolongée: 8 mois de transferts par an, 30 mois d'intervention dans les mêmes communautés.

74. Deux politiques techniques transversales sont de première importance pour la Mauritanie. (1) La politique de «filets sociaux», mise à jour en 2012 insiste notamment sur la problématique d'intégration aux systèmes nationaux et sur le centrage de l'action du PAM sur ses domaines d'avantages comparatifs. Ces deux principes sont bien intégrés dans les réflexions stratégiques. Leur mise en application est bien entendu plus délicate (voir 2.2 et 2.3). (2) La politique du genre adoptée en 2009 s'est traduite par une attention particulière accordée au ciblage des femmes et à son suivi, mais aussi à l'implication des femmes dans la gouvernance locale des actions. L'évaluation de la politique du Genre du PAM (2013) recommande certaines actions pertinentes dans le cas de la Mauritanie: (1) la mise en place d'une stratégie identifiant clairement les changements à long termes visés; (2) le renforcement des capacités techniques en matière de genre à tous les niveaux. Les objectifs du PAM liés à la problématique hommes-femmes sont absents de la SP 2011-2016. D'une manière générale, la conception des opérations (documents de projets) se caractérise par la faible prise en compte de cette problématique dans l'analyse de l'insécurité alimentaire. Seul le document de projet PRRO 200640 expose des éléments de genre dans l'analyse de la situation tout en identifiant des objectifs à long terme (implication des femmes dans la gestion des ressources naturelles)

75. **Cohérence avec la Stratégie Pays 2011-2016.** La SP 2011-2016 a été élaborée dans le contexte antérieur à la crise de 2011-2012 et proposait trois priorités stratégiques⁵³ jugées pertinentes à cette période. Cependant, l'évolution du contexte à partir de fin 2011, avec la crise alimentaire de 2011-2012 et la crise des réfugiés maliens, a modifié les priorités stratégiques du PAM. Pour cela, seul le document de projet du CP 200251 fait référence à la SP, qui n'a donc, de fait, pas été utilisée pour piloter le portefeuille d'action du PAM.

76. Par ailleurs, la formulation de la SP ne suivait pas la structuration des OS du SRF 2008-2013 (chaque objectif de la SP recoupe un plusieurs de priorités du SRF 2008-2013, voir Tableau 4), ce qui rendait difficile l'utilisation du SRF pour piloter et mesurer l'atteinte des objectifs fixés dans la SP. La SP ne s'est d'ailleurs dotée ni de cibles ni d'indicateurs de suivi⁵⁴, et les avis divergent sur le niveau d'implication du personnel du BP au processus de formulation.

⁵³ Priorité 1: Contribuer à l'amélioration de la coordination et de la concertation. Priorité 2 : Réduction des risques et création de capacités nationales pour la préparation aux crises. Priorité 3 : Investissement dans le développement du capital humain au travers de la protection sociale.

⁵⁴ Ce qui n'était pas une exigence du PAM pour la formulation des SP

Tableau 4: Alignement stratégique entre stratégie pays, logique du portefeuille reconstituée (selon SRP 2008-2013) et SFR 2014-2017

Axes stratégiques de la stratégie pays 2011-2016	Axe 1				
	Axe 2			Axe 3	Axe 2
SRF 2008-2013 (et logique d'intervention reconstituée)	OS1	OS2	OS3	OS4	OS5
SRF 2014-2017	OS1	OS3	OS2	OS4	
Problématiques	← Assistance aux réfugiés Maliens				
	Assistance aux populations Mauritaniennes				

Note: Axe 1: contribuer à l'amélioration de la coordination et de la consultation, Axe 2: Réduction des risques et création d'une capacité nationale de préparation aux crises, Axe 3: Investissement dans le capital humain à travers des actions de protection sociale.

77. **Priorité accordée au respect des principes humanitaires.** L'opération d'assistance aux réfugiés maliens fait référence au principe «*do no harm*» et en adopte des démarches spécifiques vis à vis de l'objectifs de protection: (1) le passage du *grouping* au *scoping* pour la DGV dès que le niveau d'enregistrement l'a rendu possible; (2) le souci d'intervenir en soutien aux populations hôtes avec une enquête menées dès 2012 à ce sujet; (3) l'adoption d'un dispositif d'appui pour faciliter l'accès à la DGV pour les personnes à besoins spécifiques (femmes enceintes, personnes âgées, personnes malades); (4) l'accent mis sur la nutrition infantile, avec des actions ciblées sur chacune des classes d'âge: alimentation scolaire d'urgence (> 60 mois) , blanket-feeding (6-59 mois), et alimentation dans le cadre d'activités préscolaires (36-59 mois) dont le groupe cible est chevauchant avec celui des actions de blanket feeding.

78. Pour ce qui concerne les autres interventions, la référence aux principes humanitaires n'est jamais explicitée dans les documents de projet. Pourtant, le contexte social est caractérisé par des tensions intercommunautaires marquées par les «séquelles de l'esclavage», le rapatriement des Mauritaniens du Sénégal ou encore un système de castes prégnant. Les critères de ciblage des actions du PAM sont clairs et déconnectés de toute considération politique. Néanmoins, leur mise en application souligne souvent certaines fractures de la société mauritanienne, ce qui ne manque pas de provoquer des critiques et des pressions à différents niveaux à l'égard des choix et des orientations du PAM. Jusqu'aux innovations en matière de procédures de ciblage introduites avec les transferts monétaires et progressivement adoptées pour les transferts de vivres, les procédures de ciblage (voir section 2.3.1) ne s'efforçaient pas toujours suffisamment - autant que possible - de neutraliser ces influences, en particulier au niveau local.

Cohérence et harmonisation stratégique avec les partenaires techniques

79. Sur le plan stratégique, les orientations du PAM sont cohérentes avec celles des principaux partenaires techniques et opérationnels.

80. **UNDAF/Plan Stratégiques de Réponse (SRP en anglais)** - Les actions du PAM sont inscrites dans l'UNDAF 2012-2016. Le PAM a été l'une des agences les plus impliquées dans la formulation des SRP successifs sur la période. Néanmoins, les relations inter-agences difficile jusqu'en 2014 (voir paragraphes 104 et 105) a compliqué l'attention conjointe donnée au suivi de l'UNDAF 2012-2016.

81. **Nutrition** – En début de période, l’approche REACH, fruit d’une collaboration avec l’UNICEF mais aussi avec l’Organisation des Nations Unies pour l’Agriculture et l’Alimentation (FAO), a permis d’appuyer la formulation d’un plan d’action gouvernemental, le Plan d’Action Intersectoriel de Nutrition (PAIN), affirmant la nature multisectorielles des enjeux liés à la malnutrition, et soulignant la nécessité de renforcer la coordination et de clarifier la division du travail en lien avec la malnutrition. De 2009 à 2013, ces efforts conjoints de dialogue politique étaient accompagnés de l’exécution d’un projet conjoint (financé par le MDG fund) avec l’UNICEF et l’OMS, visant au renforcement de la coordination locale en matière de nutrition. Ces efforts concertés d’appui technique au secteur de la Nutrition se sont ralentis à partir de 2012, les capacités du BP étant essentiellement absorbées par ses priorités opérationnelles. Globalement, le PAM n’a pas réussi à tirer parti de son principal avantage comparatif - sa relation étroite avec le CSA - pour l’encourager à une meilleure collaboration avec le MS et le MASEF tant au niveau régional que national. Ces difficultés sont à relier aux faibles capacités des représentations régionales du CSA en matière de nutrition et à la faible attention apportée à ce volet par le CSA au niveau central.

82. **Protection sociale** – L’appui à la formulation de la SNPS a été mené par l’UNICEF. Le PAM s’est également impliquée dans cette dynamique, et le consensus sur la pertinence de cette stratégie est aujourd’hui très fort entre les différents acteurs. Le PAM, avec l’UNICEF et certaines Organisations Non Gouvernementales (ONG) dont Action Contre la Faim, le Groupe de Recherche et d’Echanges Technologiques (GRET) et la Croix Rouge, a été un moteur pour initier le dialogue entre la sphère humanitaire et les initiatives nationales, soutenues par la Banque Mondiale, visant à initier la mise en œuvre du volet « transferts sociaux » de la SNPS. Dans ce cas, le PAM a su mettre à profit ses expériences opérationnelles et l’accès à un dialogue privilégié avec le MEAD et la Banque Mondiale.

83. Enfin, la SNPS a contribué à relancer une dynamique autour de l’alimentation scolaire. Le PAM, s’inscrivant dans le sillage de la Banque Mondiale, s’est impliqué sur ce chantier depuis le début 2015. La tenue de l’atelier SABER en Octobre 2015 était une étape importante, qui devrait être suivie de la formulation d’une politique nationale d’alimentation scolaire. Concernant ce volet, le PAM apporte sa connaissance et son expérience pratique des conditions de mise en œuvre.

84. **Résilience** – Sur le plan stratégique, la notion de résilience souligne la nécessité de cibler les populations les plus vulnérables aux principaux facteurs de risques (notamment climatiques dans le cas de la Mauritanie) avec des programmes d’action combinant des volets sociaux et économiques, tout en renforçant les processus et structures de gouvernance à tous les niveaux. Cette vision, est articulée dans le Plan Résilience Pays (PRP) en cours de finalisation et partagé par de nombreux acteurs de l’aide au développement. Les orientations stratégiques⁵⁵ adoptées par le PAM en 2011, puis réadaptées lors de la formulation de le PRRO 200640 (renforcée par une dimension opérationnelle plus affirmée sur les aspects protection sociale et par des appuis à la productivité) préfiguraient certaines orientations adoptées par le PRP, ce qui témoigne de sa capacité à contribuer à l’élaboration d’un cadre stratégique dépassant le cadre de son action.

⁵⁵ Notamment en matière de gouvernance sectorielle et intersectorielle

Alignement du Portefeuille et Positionnement Stratégique: Points clés

- Les problématiques adressées par l'action du PAM sont prioritaires, et le ciblage géographique de son action s'appuie sur une analyse de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.
- Le PAM a fait évoluer sa programmation en réaction aux principales évolutions du contexte en Mauritanie, perdant parfois de vue les objectifs stratégiques de renforcement des capacités institutionnelles établis en début de période.
- La programmation du PAM est globalement cohérente avec les politiques et programmes nationaux, mais la complexité du dispositif institutionnel et le manque de relation en dehors du CSA a conduit à certaines incohérences.
- La programmation du PAM est globalement alignée sur les plans stratégiques du PAM 2008-2013 et 2014-2017 et sur les politiques sectorielles concernées compris la politique du genre dont la prise en compte s'est améliorée au cours de la période.
- Le PAM s'est peu appuyé sur la SP 2011-2016 pour guider sa programmation, notamment du fait d'une instabilité du PB (discutée en section 2.2), mais aussi d'une déconnexion trop forte entre la SP et les Cadres Stratégiques globaux du PAM successifs.
- La programmation du PAM est cohérente avec celles de ses partenaires techniques (notamment UNICEF, FAO et PNUD). Les actions concertées dans le domaine de la nutrition initiées en début de période se sont essouffées à partir de 2012. Le partenariat avec la Banque mondiale dans le cadre de l'appui à l'opérationnalisation de la SNPS a été apprécié.

2.2. Facteurs ayant présidé aux choix stratégiques et qualité des décisions prises

Analyse des questions liées à la faim, à la sécurité alimentaire et à la nutrition

85. La SP 2011-2016 du PAM en Mauritanie prévoyait l'appui au **développement des capacités** du CSA **en matière d'analyse de la vulnérabilité et de systèmes d'alerte précoce**, dans le cadre de la priorité stratégique 2 de la SP⁵⁶. Plusieurs éléments ont été envisagés dans ce cadre, notamment le transfert de toutes les responsabilités du Système d'Information sur les Marchés (SIM) à l'Observatoire de la Sécurité Alimentaire (OSA)⁵⁷ et la mise en œuvre du projet Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire (SISA)⁵⁸.

86. La priorité donnée par le BP à cette orientation stratégique a été remise en cause par la crise alimentaire de 2011-2012, pendant laquelle le service Vulnerability Analysis and Mapping (VAM) a priorisé la production d'informations sur la situation de sécurité alimentaire, afin de permettre la planification et le ciblage de la réponse du PAM et des autres acteurs.

87. Cela s'est traduit par une forte participation du BP du PAM dans les différentes composantes du dispositif d'analyse de la sécurité alimentaire et de la nutrition (voir Annexe 10). Le PAM est notamment leader, en partenariat avec le CSA, dans la réalisation des enquêtes biennuelles de suivi de la sécurité alimentaire (FSMS en anglais), qui représentent la source d'informations la plus importante utilisée par les acteurs impliqués dans l'appui à la sécurité alimentaire pour la planification de leurs

⁵⁶ Réduction des risques et créations de capacités nationales pour la préparation aux crises.

⁵⁷ Quatre organisations participent au SIM : le PAM, l'OSA, ACF et FEWS se répartissent la collecte des informations sur 40 marchés. Le PAM centralise la base de données du suivi des prix sur les marchés.

⁵⁸ Projet défini par le PAM en partenariat avec Action Contre la FAIM (ACF) et le CSA et financé par la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement de la Commission Européenne (DEVCO). Ce projet visait l'amélioration de la coordination et une meilleure prise en compte de certaines dimensions de la sécurité alimentaire, notamment l'analyse des disponibilités alimentaires, les flux transfrontaliers et les données sur la production agricole.

actions. L'implication du PAM dans la réalisation de ces enquêtes représente un facteur de fiabilité des données pour les acteurs.

88. Le PAM joue également un rôle majeur dans l'analyse et le suivi de la situation des marchés de produits alimentaires (Système de Suivi des Marchés – SIM⁵⁹, et missions semestrielles d'évaluation des marchés), et participe aux analyses Household Economy Approach (HEA), à l'évaluation des campagnes agricoles, et à l'évaluation de la situation nutritionnelle au travers des enquêtes SMART⁶⁰. On note que, comme pour les enquêtes FSMS, la Mauritanie est le seul pays de la région où les enquêtes SMART sont réalisées deux fois par an de manière régulière, ce qui permet la mesure de l'évolution de la situation d'une année sur l'autre, et des comparaisons entre périodes de soudure et post-récolte.

89. Enfin, le PAM participe au processus Cadre Harmonisé, introduit en 2014. Cette démarche, dont les enjeux sont de doter le pays d'une information sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle solide d'un point de vue technique, disponible à temps, non soumise aux pressions politiques, et acceptée par les différents acteurs, en premier lieu le gouvernement, fait consensus.

90. Ce rôle important joué par le PAM dans l'analyse de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle a appuyé la prise de décision pour le BP, notamment en termes de ciblage des interventions au niveau des *wilayas*, mais aussi le positionnement stratégique du PAM comme acteur incontournable de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SAN). Le PAM est ainsi perçu par les différents groupes d'utilisateurs⁶¹ comme l'un des principaux pourvoyeurs d'informations sur la SAN.

91. Les différentes composantes du dispositif auquel participe le PAM, souffrent toutefois de faiblesses qui affectent son utilité pour la planification et la prise de décision stratégique et opérationnelle pour le BP du PAM et pour les autres acteurs:

- Les enquêtes FSMS et SMART ne sont, la plupart du temps⁶², représentatives qu'au niveau des *wilayas*, ce qui limite leur utilité pour connaître la situation alimentaire et nutritionnelle, et planifier et cibler les réponses aux niveaux inférieurs (*moughatas*, communes et villages).
- Le dispositif de suivi de la sécurité alimentaire et nutritionnelle donne une bonne connaissance de la situation et de son évolution, mais ne livre pas d'analyses approfondies des causes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Ces analyses sont pourtant nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des actions allant au-delà des réponses saisonnières qui renforcent la résilience des ménages et s'attaquent aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Dans le même sens, le souci du PAM de protéger ou de renforcer les moyens d'existence (PAM, 2003) a été constant, mais les stratégies adoptées n'ont été ni constantes (arrêt des transferts inconditionnels dans le PRRO 200474 puis reprise dans le PRRO 200640), ni appuyées sur une analyse détaillée des moyens d'existence.

⁵⁹ Néanmoins, les informations collectées par le SIM ne sont plus publiées depuis 2015, du fait de l'arrivée à échéance du protocole d'accord entre les 4 organisations impliquées dans le SIM (CSA, PAM, FEWSNWT, ACF).

⁶⁰ Le PAM est membre du noyau technique qui réalise les analyses des enquêtes SMART (UNICEF et MS).

⁶¹ Entretien avec FEWS, SNU, Donateurs et institutions gouvernementales, ainsi qu'évidence d'utilisation de ces informations pour la formulation de documents stratégiques nationaux.

⁶² Des enquêtes SMART représentatives au niveau des *moughatas* ont été réalisées en 2013 et 2015. L'enquête de juin 2015 a d'ailleurs conduit à la décision du PAM d'élargir la couverture du PRRO 200640 à la *moughata* de Koubéni, dans le Hodh el Gharbi. L'unique enquête FSMS représentative au niveau des *moughatas* a été réalisée en 2009.

- Malgré la réalisation couplée des enquêtes FSMS et SMART, l'analyse croisée de SA et de nutrition est très faible⁶³ et n'a pas permis de mieux connaître les causes de la malnutrition.
- Les informations agricoles et sur l'élevage, essentielles pour l'analyse de la sécurité alimentaire, sont incomplètes⁶⁴ et manquent de fiabilité (HTSPE 2014).
- Les informations issues des activités de nutrition (PCIMA, dépistage), complémentaires aux enquêtes SMART, sont sous-utilisées par le PAM.
- La validation politique par le gouvernement des enquêtes FSMS est parfois tardive. Sans pour autant réduire leur usage sur le plan opérationnel, cela empêche leur prise en compte de manière officielle alors que des situations considérées par le PAM comme critiques peuvent se développer. C'était notamment le cas au moment de cette évaluation⁶⁵.
- Le processus Cadre Harmonisé est encore fragile en Mauritanie, et est jugé trop politique et pas suffisamment technique par les acteurs y prenant part⁶⁶.

Partenariats et coordination

92. **La collaboration du PAM avec les agences du SNU** a été marquée, comme beaucoup d'autres éléments, par des périodes différentes entre 2011 et 2015. Sur la lancée de la formulation de l'UNDAF 2012-2016, la période précédant les crises de 2012 a constitué un environnement plutôt favorable à la coordination entre les agences du SNU. L'exécution de certains projets ou approches conjointes (REACH) a permis de renforcer la coordination et la concertation avec certaines agences (notamment UNICEF, OMS et FAO).

93. Les années 2012 et 2013, période de gestion des de la sécheresse de 2011 et de l'afflux des réfugiés maliens, a été beaucoup plus difficile. Selon les entretiens menés pendant la mission d'évaluation, la coordination de l'action humanitaire a connu des difficultés pour gérer les relations parfois difficiles entre agences, souvent bousculées par les crises de 2012, et en difficultés de financement chronique. La gestion des fonds CERF dont l'enveloppe 2013 a été partagée en 11 projets dont l'urgence était parfois discutable⁶⁷, en est une illustration. Au cours de cette période, des difficultés de coordination entre le HCR et le PAM au niveau du camp de Mbera ont nécessité une intervention externe à l'Equipe Pays des Nations Unies (UNCT en anglais) pour les régler.

94. Les deux dernières années ont permis une amélioration substantielle de la coordination entre les agences du système des Nations Unies. Le renouvellement de plusieurs chefs d'agences a permis d'améliorer les relations au sein de l'UNCT. Le MOU organisant le partenariat entre le PAM, le HCR et le CSA au niveau de camp de Mbera a été reformulé, et les cadres des trois agences au niveau de Mbera ont été remplacés. La coordination est aujourd'hui très bonne selon l'ensemble des parties. Néanmoins, les difficultés de pipeline du PAM en 2015 et les interrogations autour

⁶³ En 2012 les deux enquêtes ont été réalisées sur le même échantillon pour permettre de croiser les variables, mais les résultats n'ont été publiés qu'un an plus tard, ce qui a empêché la prise de décision.

⁶⁴ Connaissance insuffisante de la vulnérabilité spécifique et des stratégies des populations pastorales, et des cheptels, informations agricoles essentiellement qualitatives

⁶⁵ D'après le PAM, l'enquête FSMS de juin 2015 a révélé une situation de crise due à la mauvaise campagne agricole de 2014. Cette enquête, et donc le nombre de personnes en insécurité alimentaire, n'a toujours pas été validée au moment de la mission d'évaluation, en octobre.

⁶⁶ Témoignages de OCHA, PAM et FEWS.

⁶⁷ Source : entretiens OCHA et PAM

des réflexions sur les stratégies à adopter pour l'avenir illustrent la nécessité de maintenir un niveau de concertation élevé.

95. Les relations avec l'UNICEF sont bonnes, toutefois la dynamique politique autour du PAIN s'est essouffée une fois les personnes réaffectées, et le partenariat entre le PAM et l'UNICEF en matière de nutrition reste déséquilibré, avec une faible participation du PAM dans les réflexions stratégiques et un manque de proximité opérationnelle entre les deux agences.

96. **La participation du PAM dans les mécanismes de coordination** a, elle aussi, souffert d'une certaine inconstance. Lors de la réponse à la crise de 2012, et jusque début 2015, le PAM a assuré le co-leadership avec la FAO du «cluster» de sécurité alimentaire. L'approche cluster n'ayant pas officiellement été activée (à l'exception du cluster de logistique), il s'agissait d'un groupe de coordination activé au niveau national qui n'a bénéficié que de moyens très limités.

97. Le cluster logistique a été actif de manière intermittente durant l'EMOP 200333. Il avait un caractère essentiellement informatif et n'a pas débouché sur une extension des services de logistique du PAM à des agences des Nations Unies ou encore à des ONGs. Une logistique conjointe – PAM / UNHCR – aurait pu offrir un perspective intéressante pour les deux agences au niveau du transport et de l'entreposage sur le corridor Nouakchott – Mbera / Bassikounou.

98. Le PAM participe dans plusieurs mécanismes de coordination entre le gouvernement et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), notamment le Groupe Technique pour la Nutrition et le Groupe Local des Partenaires de l'Éducation (GLPE), avec lequel des consultations ont lieu en amont de la formulation des projets, le groupe sectoriel de nutrition, le groupe Sécurité Alimentaire et Développement Durable, et enfin le groupe «cash». L'investissement dans le groupe Environnement et Développement Durable s'est accru avec le démarrage du PARSACC. La PAM a joué un rôle clé dans le lancement du groupe cash, dans lequel il joue aujourd'hui un rôle moins actif que par le passé.

Innovation, M&E et apprentissage

99. Au cours de la période, des **approches innovantes** ont été introduites dans tous les secteurs d'intervention du PAM. Certaines d'entre elles ont été introduites dans le but d'aligner la programmation du PAM en Mauritanie avec les politiques et stratégies globales (diversification des modalités de transfert avec les transferts monétaires, développement de l'approche de résilience), alors que d'autres ont été motivées par des constats de besoin de renforcement (besoin de renforcement du monitoring et évaluation, identifié lors d'une inspection). Néanmoins, ces approches n'ont véritablement été soutenues ou significatives que dans les domaines des transferts monétaires et de l'approche de résilience. Cette approche n'a été élaborée qu'en 2013 et adoptée en 2014, mais il s'agit d'une innovation majeure qui constitue l'aspect central de la conception du PRRO 200640.

100. Le volet «transferts monétaires» du portefeuille a été dynamique et innovant. Le PAM a fait partie des premiers acteurs à tester les transferts monétaires en 2010 auprès de 500 ménages⁶⁸. Puis, ils ont rapidement changé d'échelle lors de la réponse à la crise de 2011-2012, avec la couverture de 25.000 ménages, dont 10.000 en milieu urbain. Plusieurs innovations techniques ont été testées. Le «phone banking» (utilisation de téléphones mobiles et de cartes de retrait pour la réalisation des

⁶⁸ La mise en œuvre de ce pilote a néanmoins été jugée tardive par le donateur, DEVCO.

transferts monétaires) a été testé en 2012, mais n'a pas été conservé faute d'un opérateur efficace. De nouvelles tentatives sont à l'étude. Les méthodes Proxy-Mean Testing (PMT - identification des familles éligibles sur la base d'une sélection de variables colorées avec le niveau de pauvreté dans un échantillon représentatif de la population) pour la vérification des listes de bénéficiaires à Nouakchott ont été utilisées en 2012⁶⁹. Les enseignements tirés de l'utilisation du PMT dans le cadre de la vérification des listes ont été partagés avec le MAED. Le système Scope (Système d'enregistrement des données personnelles permettant l'identification des populations éligibles) pour l'enregistrement et l'identification des bénéficiaires a été introduit en 2015 dans le cadre d'une phase pilote, dont les enseignements n'ont pas encore été tirés.

101. L'approche de **résilience** inscrite dans la stratégie de résilience et l'approche FFA du PAM au niveau global a été proposée lors de la conception de le PRRO 200640. Deux des trois étapes de l'approche, de ciblage des zones d'intervention et d'identification des actions à mener, ont été réalisées en 2015 (ICA et PSME), et la troisième étape, la Planification Communautaire Participative (PCP), est en cours de réalisation. La mise en œuvre de cette approche a pour but de mieux cibler les zones et populations en insécurité alimentaire de manière récurrente, ce qui est cohérent avec l'objectif de résilience, de promouvoir les synergies avec les autres acteurs, et d'identifier et de mettre en œuvre des actions plus pertinentes pour les bénéficiaires et plus durables au travers d'une approche participative. Cette approche pourrait notamment être une évolution adaptée au manque de durabilité des actions **FFW/FFA** jusqu'à maintenant (voir chapitre 2.3.4), mais il est également trop tôt pour en tirer des enseignements.

102. Dans le domaine de la **nutrition**, les innovations mises en œuvre par le PAM se sont limitées à l'introduction des distributions "blanket feeding" pendant la réponse à la crise de 2011-2012, à petite échelle, sur une seule wilaya (Gorgol) et comme expérience pilote avec des produits prêts-à-l'emploi (PlumpyDoz®). Il s'agissait de répliquer une approche déjà mise en œuvre par l'UNICEF à partir de 2010. Le PAM n'a pas réalisé de suivi spécifique et n'a pas documenté cette expérience, de laquelle il n'est par conséquent pas possible de tirer des leçons.

103. Pour ce qui est de l'**alimentation scolaire**, des innovations ont été introduites avec l'intégration des *mahadras*⁷⁰ dans le programme de 2011 à 2013 (CP 200251), et avec le développement de jardins scolaires à partir de 2003. Néanmoins, ces deux actions pilotes ont été de courte durée et n'ont pas été reproduites. Ainsi, depuis des années les cantines scolaires sont conçues et mises en œuvre de manière routinière. Certaines activités complémentaires ont été proposées dans les documents de projets (micronutriments, amélioration de l'environnement scolaire, etc.), mais n'ont pas été mises en œuvre faute de ressources suffisantes.

104. Jusqu'en 2014, le **système de suivi-évaluation-reporting** du BP s'est essentiellement attaché à la mesure des indicateurs de résultats et d'effets inscrits dans les cadres logiques des programmes, et à la production des rapports SPR. Il n'a pas contribué à la réalisation d'une analyse plus approfondie des résultats, et notamment des impacts générés par les programmes et des facteurs expliquant ces résultats. Sur l'ensemble de la période, la qualité du suivi et du reporting est globalement faible et irrégulière comme en témoignent de nombreuses

⁶⁹ Le ciblage des bénéficiaires pour l'opération de transferts monétaires à Nouakchott ne s'est finalement pas appuyé sur la méthode de PMT, car le nombre de bénéficiaires a dû être revu à la hausse au dernier moment suite à une demande du CSA.

⁷⁰ Ecoles coraniques, ne relevant pas du MEN

inconsistances dans les rapports SPR. Plusieurs donateurs ont d'ailleurs signalé un manque de clarté et de précision des rapports fournis par le PAM, notamment en matière d'évaluation des effets. Ces interrogations sont particulièrement soulignées pour les objectifs de renforcement de la résilience. Par ailleurs, une difficulté croissante concerne les demandes de reporting spécifiques de la part des partenaires financiers, et la capacité du PAM à y répondre.

105. Suite à des difficultés récurrentes à rendre compte de manière précise de la mise œuvre des opérations⁷¹, **l'unité M&E a été renforcée de manière significative** en moyen humain et en équipement à partir de 2013, mais surtout en 2014 et 2015⁷². Ces mesures ont permis d'améliorer la collecte de l'information et une base de données est en construction, mais l'analyse produite reste pour le moment limitée. Toutefois, des contraintes persistent, comme le manque de capacités pour mesurer les indicateurs d'effets et d'impact des programmes⁷³, ou le manque d'harmonisation des outils et procédures de suivi avec les autres acteurs, qui rend la coordination et l'analyse globale des situations difficiles.

106. L'effort de **capitalisation** le plus important réalisé par le BP sur la période est le développement d'un site Internet de documentation, de capitalisation et d'information sur toutes les activités menées par le projet PARSACC⁷⁴. En plus de cela, quelques travaux portant sur le ciblage des transferts monétaires en milieu urbain (2012) et sur les SAVS (travail de capitalisation sur le fonctionnement des SAVS en 2011, et état des lieux en cours en 2015) ont été réalisés. Cependant, il semble que les résultats de ces travaux aient été peu valorisés⁷⁵.

107. Trois **évaluations** d'opérations ont été réalisées sur la période: l'EMOP 200333 (juillet 2013), l'EMOP régionale 200438 (juin 2014), et le CP 200251 (Août 2015). De plus, deux évaluations ont été commanditées par le BP en 2009 et 2010 pour nourrir la réflexion sur le positionnement stratégique du PAM dans le pays, et appuyer l'élaboration de la stratégie pays 2011-2015 (évaluations de le PRRO 10605 et des activités du PAM en Mauritanie). Certains éléments des recommandations de l'évaluation du PRRO 10605 ont été retenus dans la SP 2011-2015. Cependant, ces exercices ont peu contribué à l'amélioration des programmes du PAM⁷⁶.

⁷¹ Constat partagé par l'inspection, les deux évaluations d'opérations, et par l'appréciation de la qualité des SPR par cette évaluation de portefeuille.

⁷² Recrutement de deux agents M&E en janvier 2015, un consultant international en mai 2015, de 7 field monitors entre 2013 et 2014, basés dans les trois sous-bureaux, création d'une base de donnée du BP qui facilite la saisie et l'analyse de l'information, introduction de smartphones pour la réalisation des enquêtes PDM et FBM, mise à jour des outils de M&E du bureau, formation des partenaires d'exécution en janvier 2015 sur les mesures d'indicateurs de M&E des programmes.

⁷³ Par exemple, les indicateurs du SRF pour la mesure des effets des actions FFA sont insuffisants pour réaliser des analyses approfondies. Néanmoins, étant donné le nombre important d'indicateurs inscrits dans les cadres logiques des programmes, le BP n'a pas la capacité de mesurer des indicateurs supplémentaires. De même, les ressources budgétisées ne permettent de réaliser des mesures d'indicateurs que pour les programmes en cours, alors que dans certains l'analyse des effets des actions nécessiterait de réaliser des mesures ex-post sur des programmes terminés.

⁷⁴ <http://parsacc.yolasite.com>

⁷⁵ Le PAM n'utilise pas la méthode de PMT pour les autres opérations. Pour ce qui est des SAVS, alors que l'étude de 2011 soulignait le besoin de renforcement des capacités de gestion des SAVS comme un préalable à toute distribution, une stratégie contradictoire de renflouement systématique a été adoptée dans le cadre de la réponse à la crise en 2012. La décision de supprimer le volet SAVS du programme actuel semble entérinée avant que l'étude en cours n'ait été finalisée.

⁷⁶ L'évaluation des activités du PAM dans le pays réalisée en 2010 est de qualité moyenne. L'évaluation de l'EMOP 200333 a relevé de nombreux points pertinents. Néanmoins, le contexte dans lequel cette évaluation a eu lieu (tension interne, conflit avec un donateur), le timing de l'évaluation (en fin de cycle, alors que la programmation des opérations suivantes était engagée), mais aussi la relative faiblesse de la partie « recommandations » ont rendu sa valorisation difficile. L'évaluation de l'EMOP 200438 a également hérité d'un contexte tendu. La principale recommandation, à savoir étudier les alternatives à la DGV et travailler d'avantage au soutien du développement d'activités économiques, a été acceptée par le BP, mais ses effets sur la programmation du PAM restent encore limités deux ans après l'évaluation.

Mobilisation des ressources internes

108. Le BP du PAM en Mauritanie a souffert d'une **forte instabilité de ses ressources humaines**, en particulier au niveau de la direction⁷⁷. Ce manque de continuité au poste de direction, qui s'est ajouté à d'autres facteurs d'instabilité⁷⁸, a affecté la capacité du BP à répondre aux crises de 2012 tout en assurant un bon niveau de continuité stratégique avec la période antérieure, et a nui à la visibilité et à l'image du PAM tout en réduisant sa capacité de lecture des dynamiques institutionnelles de moyen-long terme. L'inspection du bureau a notamment recommandé la réduction du recours aux consultants très nombreux et occupant parfois des responsabilités redondantes en 2012/2013. On note toutefois qu'un travail de développement technique et stratégique, reconnu par l'extérieur⁷⁹, a été réalisé⁸⁰ sous le leadership de consultants en matière de transferts monétaires et de résilience.

109. A partir de 2013, un travail de gestion de ces difficultés a été entrepris, avec en particulier la conduite d'un processus d'inspection du BP, suite aux plaintes déposées auprès du siège du PAM par certains partenaires financiers et en interne. Un travail de réorganisation du BP a été lancé en 2014 et a contribué au renouvellement d'une partie du personnel à court terme, mais visant à mettre en place une structure et un mode de fonctionnement vecteurs de stabilité à moyen terme. Ces évolutions récentes sont globalement saluées par les partenaires du PAM⁸¹, notamment parmi les agences du SNU. Certains partenaires⁸², ont néanmoins perçu en 2015 une moindre ouverture du PAM. Ceci peut être mis en relation avec la mise en œuvre des recommandations de l'inspection, conduisant, sous contraintes budgétaires, à un certain rééquilibrage de son organisation au profit des fonctions d'appui (administration, logistique, pipeline, ressources humaines) et au détriment de l'équipe programme.

110. Des difficultés subsistent: selon le Global Staff Survey (2015), la Mauritanie est un des BP où le personnel est le moins motivé. Cela peut être lié aux conditions contractuelles assez précaires en termes de durée des contrats du fait du manque de visibilité sur les ressources. Le PAM a d'ailleurs connu des difficultés pour conserver certains de ses éléments. On observe également la surcharge de certaines personnes qui cumulent plusieurs fonctions, ce qui affecte les capacités de développement stratégique et technique. Enfin, les femmes sont sous-représentées dans l'équipe du PAM, en particulier au niveau des sous-bureaux où il est difficile d'attirer du personnel féminin qualifié.

111. D'après les entretiens menés avec le BP et le BR, la qualité de la **relation entre le BP, le BR, et le siège** a été variable durant la période, fluctuant au gré des responsables en place au niveau du BP et du BR. Jusqu'en 2011, le BP était demandeur d'appui technique et de soutien pour la mobilisation des fonds. Entre

⁷⁷ Depuis 2011, 4 directeurs pays se sont succédés, dont une «officer in charge», et il y a eu des périodes de gap entre chaque titulaire du poste.

⁷⁸ (1) de fortes tensions au sein de l'équipe en 2011, liées au faible niveau de financement du bureau et à la nécessité de réduire les effectifs ont conduit à une profonde fracture entre l'encadrement et les personnels du bureau, (2) un conflit interne entre le directeur et le directeur des programmes de 2012 à 2013, (3) le recours massif, pendant près de deux ans, à l'utilisation de consultants pour occuper les fonctions d'encadrement dans la plupart des unités. Si cette stratégie a temporairement dynamisé certaines unités et permis de gérer l'accroissement du volume d'activité en 2012, le maintien d'un organigramme reposant fortement sur une équipe de consultant jusqu'en 2013 a placé le bureau dans une situation à risque en termes de continuité, (4) le manque de rigueur dans la préparation et la transmission de notes de passation.

⁷⁹ Entretiens auprès des membres du SNU et donateurs.

⁸⁰ Le rôle de leadership joué par une équipe de consultants aujourd'hui parti compromet en partie la capacité du PAM à poursuivre son rôle de leader sur ces aspects.

⁸¹ Notamment au sein du système des Nations Unies (entretiens).

⁸² Entretiens avec Institutions nationales et ONG internationales.

2012 et 2013, le BP a peu sollicité le BR et la communication entre les deux bureaux était difficile. Ce déficit a clairement été identifié par le processus d'inspection conduit en 2013 (PAM, 2013) et a depuis été nettement amélioré.

112. Certains produits normatifs du PAM, notamment dans les domaines de la résilience, des actions FFA et des activités d'analyse de la sécurité alimentaire, ont été pleinement valorisés par le BP⁸³.

Adaptation de la prise de décision stratégique aux ressources disponibles dans le contexte mauritanien

113. En matière de disponibilités de financements accessibles au BP du PAM, il convient de distinguer trois périodes (voir aussi Figure 3, section 1.2.6).

114. **2009 – 2011:** Cette période a été caractérisée par la faiblesse des financements d'appui au développement faisant suite aux incertitudes institutionnelles à la suite de la prise de pouvoir de l'actuel président Aziz début 2008. Peu de financements humanitaires étaient alors disponibles dans un contexte d'insécurité alimentaire jugée relativement limitée. Néanmoins, depuis 2005, la malnutrition aiguë élevée en période de soudure est progressivement devenue une préoccupation croissante pour les donateurs, y compris d'urgence.

115. Pendant cette période, le BP du PAM éprouvait des difficultés à mobiliser les ressources nécessaires au financement de ses priorités programmatiques mais aussi à maintenir une structure adaptée à la poursuite de ses objectifs. L'adoption d'un nouveau CP budgétisé à 76 MUSD sur 4 ans alors que le projet précédent (70M sur 8 ans) a connu des difficultés de financement⁸⁴ ne semble pas avoir pris en compte le contexte de limitation des financements disponibles qui prévalait.

116. **2012 – 2013:** Cette période est caractérisée par une augmentation très nette des financements d'urgence, en réaction à la crise des réfugiés maliens et à la crise alimentaire et nutritionnelle consécutive à la sécheresse de 2011.

117. Sur le plan quantitatif, le BP du PAM a été en mesure de mobiliser des fonds pour couvrir une proportion satisfaisante de ses besoins. Certaines priorités stratégiques telles que les transferts monétaires ou la nutrition ont été particulièrement attractives sinon encouragées par certains partenaires clés (EU notamment) et l'assistance aux réfugiés maliens a reçu un soutien appuyé des donateurs.

118. **2014 – 2015:** La période est caractérisée par un recul des financements d'urgence orientés vers la problématique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle combinée à une croissance des financements à long terme sur cette même thématique. Un début de fatigue des donateurs concernant l'assistance aux réfugiés maliens a débuté en 2015, expliqué par l'absorption massive de fonds humanitaires par les crises syrienne, centrafricaine, Ebola et sud-soudanaise. Enfin, on observe depuis 2012 (suite aux printemps arabes, à la crise malienne et aux menaces grandissantes de groupes tels AQMI et Boko Haram) à une attention croissante des partenaires financiers portée sur la problématique de la stabilisation de la zone sahélienne et des migrations⁸⁵. Le PAM a connu des difficultés à mobiliser des fonds dans le cadre de la réponse à la mauvaise conjoncture de 2014/2015.

⁸³ L'approche de résilience mise en œuvre dans le cadre du PRRO 200640 est alignée sur le manuel FFA du PAM. La méthodologie des enquêtes FSMS est alignée sur le guide technique du PAM pour le suivi de la sécurité alimentaire (2011).

⁸⁴ 67% des besoins de financements couverts dont plus de la moitié par les fonds multilatéraux

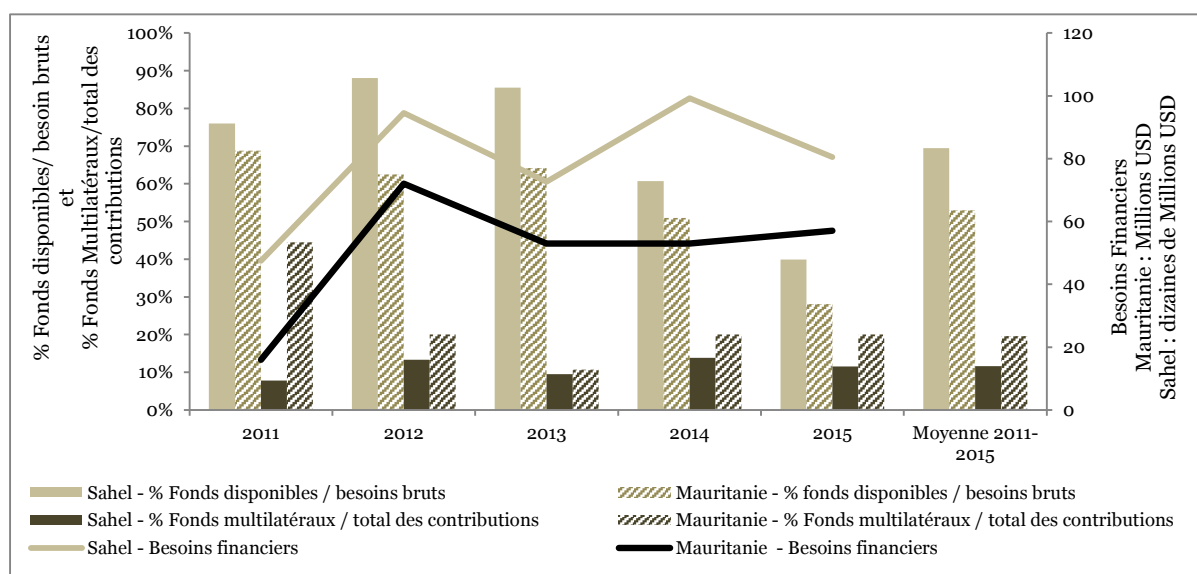
⁸⁵ Source: PNUD et donateurs consultés.

119. Malgré l'adoption d'une stratégie plus fortement orientée vers des objectifs de résilience alignés avec les objectifs des donateurs, pendant cette période le niveau de financements du portefeuille s'est dégradé. Deux difficultés importantes ont été rencontrées: (1) mobiliser des fonds d'urgence – disponibles sur base annuelle - à temps pour une mise en œuvre cohérente avec les orientations stratégiques, et (2) la faible disponibilité de fonds pluriannuels et la difficulté pour le PAM à les mobiliser du fait d'une confiance limitée des partenaires financiers rencontrés, doutant de la capacité du PAM à poursuivre des objectifs de changements structurels.

120. Le CP 200251 est un cas particulier. Il a connu des difficultés de financement constantes depuis son lancement en 2012, bien qu'il ait reçu l'appui important des fonds multilatéraux comme le programme précédent. La décision de séparer l'alimentation scolaire des volets nutrition et FFT/FFW/FFA, semble davantage avoir contribué à fragiliser le premier qu'à renforcer les suivants.

121. Les stratégies du PAM se sont efforcées de répondre aux opportunités de financement quand elles se sont présentées. Néanmoins, elles n'ont que partiellement su anticiper ces dynamiques. En termes quantitatifs, la Figure 9 illustre que pour chacune de ces trois phases, le portefeuille du PAM en Mauritanie a été plutôt moins bien financé que dans les pays voisins. Pourtant, le PAM en Mauritanie a reçu un soutien relativement plus fort que ses voisins par les «fonds multilatéraux» administrés par le siège.

Figure 9: Niveau de financement du portefeuille, et recours au fonds multilatéraux: comparaison avec les pays voisins.



Source: Project Resource Overview

122. Les difficultés de financement du portefeuille sont un des éléments structurant de l'action du PAM en Mauritanie. Comme ailleurs, les opérations d'urgence sont plus facilement financées que les opérations de plus long terme. Plusieurs facteurs sont en jeu. Le modèle de financements du PAM, et notamment le principe de «full cost recovery» a des implications importantes sur sa démarche de mobilisation des ressources. Les objectifs programmatiques et budgétaires sont fixés et les financements sont ensuite recherchés pour couvrir les besoins identifiés. Ce modèle a incité le BP du PAM à adopter une stratégie de mobilisation des ressources peu sélective, dans un contexte où les ressources financières sont limitées, et le nombre

de partenaires financiers potentiels est réduit. Cette stratégie a également répondu à la prise en compte principalement d'un seul risque, celui d'un niveau de financement insuffisant des actions programmées. Toutefois, d'autres risques existent et se sont manifestés, notamment la mobilisation de soutiens peu adaptés aux besoins des programmes⁸⁶, de financements dont les conditions contractuelles sont difficiles à respecter pour le BP du PAM⁸⁷, ou encore la mobilisation de financements pour des actions répondants à des enjeux stratégiques à moyen-termes pour lesquels le BP du PAM n'a pas pu mobiliser les ressources humaines nécessaires⁸⁸. Par ailleurs, le maintien de partenariat stratégiques a demandé au PAM se plier aux exigences de reporting de ses bailleurs, non satisfaites par les rapports SPR⁸⁹.

⁸⁶ Par exemple, le financement en nature, en partie sous forme de dattes, du CP 200551.

⁸⁷ Par exemple, les conditions contractuelles du financement de l'opération de transferts monétaires à Nouakchott en 2012/2013 prévoyaient des dates limites de décaissement intenable pour le BP du PAM.

⁸⁸ Cela a été le cas pour le projet SISA (Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire), pour lequel le coordinateur de projet a été recruté très tardivement.

⁸⁹ Le BP a pris certaines mesures depuis 2014 pour limiter ce risque, notamment le renforcement de son unité de suivi et évaluation (M&E en anglais).

Facteurs de choix stratégiques: Points clés

- Le suivi de la situation alimentaire a été un point fort du PAM, mais les objectifs de renforcement des capacités nationales dans ce domaine n'ont pas été suffisamment prioritaires.
- La coordination avec les agences du SNU, difficile en début de période, s'est améliorée. Néanmoins, les collaborations opérationnelles effectives demeurent limitées.
- L'instabilité de l'encadrement impacté négativement sur la continuité des orientations stratégiques et des contributions au dialogue techniques avec les institutions nationales.
- Le volet cash du portefeuille du PAM a été dynamique et innovant, ce qui n'a pas toujours été le cas des autres secteurs. Le système de M&E, identifié comme faible à plusieurs reprises a été récemment renforcé.
- Malgré une stratégie de mobilisation des ressources peu sélective, le PAM a connu des difficultés de financement du portefeuille, soulignant clairement une tension pour la mise en cohérence des objectifs stratégiques et programmatiques avec les financements accessibles au PAM dans le contexte Mauritanien.

2.3. Performance et résultats du portefeuille

Efficacité de la mise en œuvre des activités

123. La Figure 10 donne un aperçu du niveau de réalisation du PAM sur la période 2011-2015. Quelques tendances globales se dégagent: (1) Le niveau de réalisation a été très bon pour l'assistance aux réfugiés maliens; (2) il a été nettement inférieur, mais reste satisfaisant (77% des bénéficiaires planifiés touchés) pour les programmes d'assistance aux populations mauritaniennes; (3) pour toutes les activités, davantage de femmes ou de jeunes filles que d'hommes ou de garçons ont été touchés, cette proportion est conforme aux planifications⁹⁰. Le nombre d'enfants touchés par les activités d'alimentation scolaire est proches des planifications, mais les vivres distribuées par élève sont très nettement inférieures aux planifications (Figure 11). Le niveau de réalisation moyen des DGV ou FFV/FFT/FFA ciblés sur les populations mauritaniennes est moyen (respectivement 41 à 55%) mais avec des niveaux d'intrant par bénéficiaire proche de ceux planifiés comme le montre la Figure 11. Le niveau de réalisation pour les activités de nutrition visant les populations mauritaniennes est également moyen, ce qui est amplifié par un niveau de distribution d'intrants nutritionnels par bénéficiaire plus faible que prévu (causé par des difficultés de financement et amplifié par des difficultés d'approvisionnement).

⁹⁰ Pour la nutrition, ce qui s'explique par un nombre plus faible de femmes enceintes et allaitantes touchées que prévues.

Figure 10: Aperçu des réalisations⁹¹ - bénéficiaires par activité et par genre

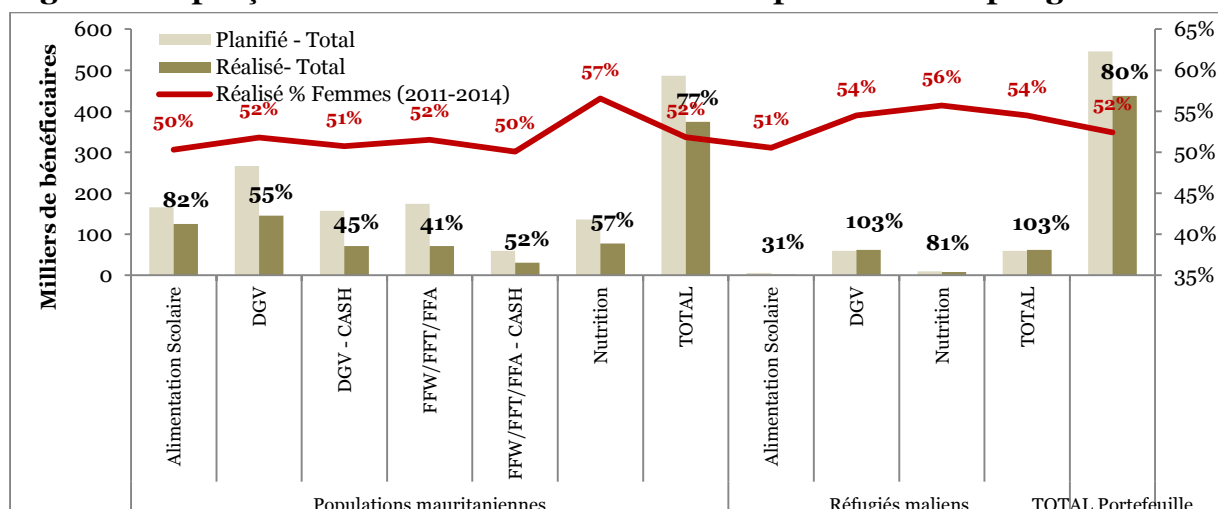
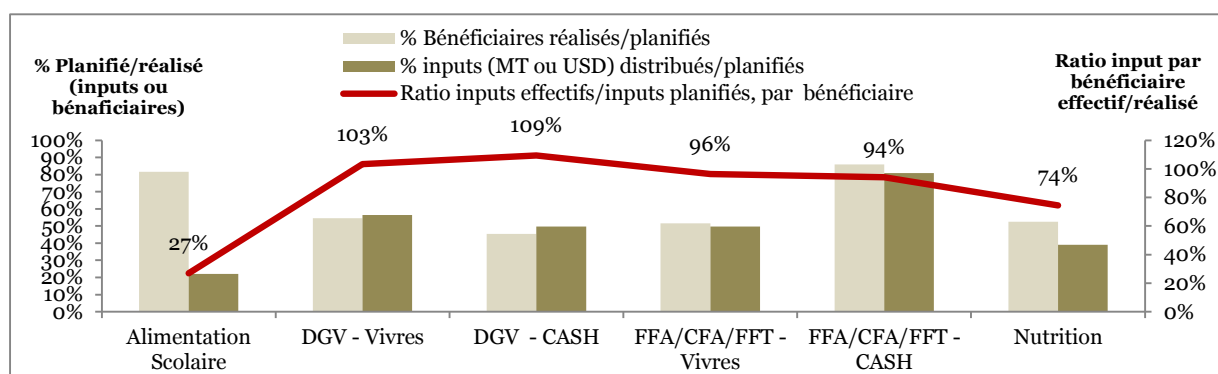


Figure 11: Ratio bénéficiaires versus inputs (vivres ou cash) par activité, assistance aux populations mauritaniennes⁹².



Source Figures 10 et 11: SPR pour les années 2011 à 2014, BP pour l'année 2015. % femmes ou jeunes filles pour la période 2011-2014 (données manquantes en 2015). Voir Annexe 14 pour détails. Figure 10: moyenne annuelle sur la période.

Transferts inconditionnels

124. La **couverture des bénéficiaires prévus** pour les transferts inconditionnels, toutes modalités confondues (vivres et cash), a fortement évolué au cours de la période (voir Figure 12). Elle était faible en 2011 du fait des difficultés des financements, bonne en 2012, moyenne en 2013, et elle s'est fortement dégradée en 2014 (2015 sera probablement similaire)⁹³.

125. Concernant la couverture des bénéficiaires prévus par modalité de transfert (problématique uniquement relative aux activités ciblées sur les populations mauritaniennes), les taux de réalisation étaient excellents pour les transferts

⁹¹ Notes explicative pour cette figure et les suivantes: (1) Pour les opérations successives concernant une même année et une même population cible (2013 : EMOP 200333 et PRRO 200474, 2014 : EMOP 200474 et PRRO 200640), le nombre de bénéficiaires comptabilisé est le nombre maximum pour l'une ou l'autre de ces deux opérations; (2) Pour les opérations exécutées la même année mais concernant une même population cible (IR EMOP 200401 et EMOP 438 pour l'année 2012), le nombre de bénéficiaires comptabilisé correspond au plus élevé des bénéficiaires deux opérations. (3) Pour les opérations exécutées la même année mais concernant des populations cibles différentes (IR EMOP 200334 et CP 102090 pour l'année 2011; EMOP 200333 et CP 200251 pour l'année 2012), le nombre de bénéficiaires comptabilisé correspond à la somme des bénéficiaires des deux opérations. (4) Le nombre de bénéficiaires planifié pour l'année 2015 provient du BP, et ces informations sont assez différentes de celles fournies par le document de projet.

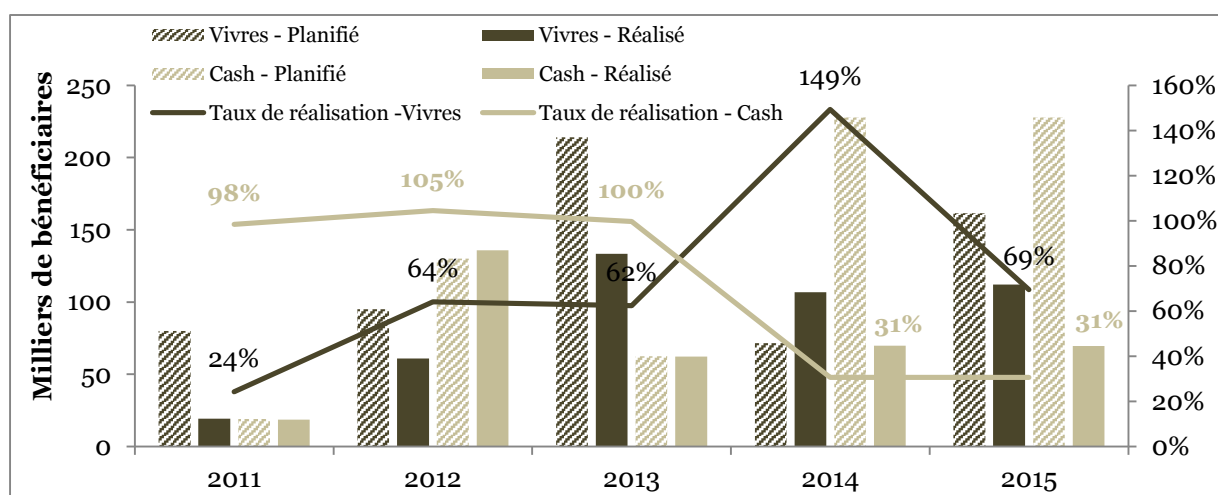
⁹² Pour l'assistance aux populations réfugiées, les données désagrégées pour la Mauritanie sont encore en cours de préparation, mais les ratios sont élevés jusqu'en 2015 où le PAM a souffert de difficultés de pipeline.

⁹³ SPR 2015 non disponibles.

monétaires en 2011, 2012, et 2013 alors que les taux de réalisation pour les distributions de vivres étaient moins bons du fait d'opportunités de financements plus limitées pour cette modalité en début de période. Après 2014, la tendance s'est brusquement inversée. Les taux de réalisation des transferts monétaires se sont effondrés, à mettre en relation avec des objectifs trop ambitieux, tandis que les taux de réalisation des transferts en nature se sont améliorés⁹⁴.

126. Pour l'assistance aux réfugiés Maliens, le taux de réalisation est bon depuis le début de l'opération (voir Figure 12). Néanmoins, y a eu un nombre de bénéficiaires supérieur au nombre de réfugiés effectifs en 2012, à relier avec les difficultés d'enregistrement des réfugiés, conduisant à d'importantes erreurs d'inclusion. Les incertitudes sur le nombre effectif de réfugiés ont également compliqué la mobilisation des fonds et la possibilité d'introduction de nouvelles modalités de transferts. En 2015, des ruptures de pipeline ont conduit à un mois sans distribution et la distribution de rations incomplètes.

Figure 12: Niveau de réalisation pour les DGV - Assistance aux populations mauritaniennes



Source: SPR pour les années 2011 à 2015, BP pour l'année 2015.

127. Plusieurs **approches de ciblage** aux échelles inférieures (communes et villages) ont été testées pour les transferts inconditionnels. L'approche mise en œuvre pour les transferts monétaires, qui a inclus une hiérarchisation des villages en fonction de leur vulnérabilité réalisée par les conseils communaux, s'est révélée plus précise et fiable que l'approche des transferts en nature⁹⁵, basée sur une répartition de quotas établis par *moughatas*, réalisée dans le cadre des Commissions Départementales (CODEP), même si elle pose des problèmes de mise en œuvre⁹⁶. Le programme des transferts monétaires à Nouakchott en 2012 a utilisé une méthode de PMT sur la base d'un indice composite de pauvreté qui a été reprise par le MAED pour la construction du registre national de la pauvreté. Pour les deux modalités de transferts, la sélection des ménages bénéficiaires est réalisée de manière participative

⁹⁴ À mettre en relation avec la croissance de la contribution de certains donateurs ces dernières années (USA et Japon), et la réduction de la contribution européenne.

⁹⁵ De nombreux témoignages ont fait part de l'influence des autorités locales pour la répartition des quotas de bénéficiaires par *moughatas*, basée sur d'autres critères que la vulnérabilité. Néanmoins, des risques d'exclusion de communes et de villages existent avec la méthode mise en œuvre pour les transferts monétaires. Les élus communaux ne sont pas toujours présents lors des CODEP de validation du ciblage, et les CODEP ont tendance à exclure les communes et les villages non représentés lors des sessions.

⁹⁶ Des CODEP doivent être organisées pour chaque commune, pour valider la hiérarchisation des villages faite par les conseils communaux, ce qui alourdit le processus et demande une grande disponibilité des *hakems* qui président les CODEP.

sur des critères établis par la méthode HEA, ce qui est pertinent. Un dialogue sur la recherche de convergence avec les mortalités de ciblage adoptées par le programme *Tekavoul* basé sur l'approche PMT est en cours.

128. Pour ce qui est des **SAVS**, en dehors de la coordination avec le programme EMEL qui proposait le même type d'appui, le principal critère de choix des SAVS à appuyer était le bon fonctionnement du comité de gestion. Dans les faits, le nombre de SAVS à appuyer étant élevé, de nombreux SAVS peu fonctionnels ont été soutenus, notamment par l'opération 200333. Il n'y a pas de procédure de ciblage individuel, néanmoins, les SAVS ne sont accessibles qu'aux habitants de la localité ayant les moyens de payer les denrées. Une étude réalisée par le PAM (PAM-CSA 2011) montre que les prix pratiqués par le SAVS ne sont pas très éloignés des prix de marché (voir plus élevés dans certains cas).

129. Concernant **la qualité du ciblage**, les Monitoring Post Distribution (PDM en anglais) effectués indiquent généralement de faibles erreurs d'inclusion. Les erreurs d'exclusion ne sont pas évaluées de façon systématique, en dehors du cas de l'opération cash Nouakchott pour laquelle elles ont été également estimées faibles quoique supérieures aux erreurs d'inclusion (PAM 2013.g). Les cas les plus probables d'exclusion concernent l'exclusion de villages entiers lors du processus d'attribution de quotas ou encore suite au processus de hiérarchisation des villages par degré de vulnérabilité. Les risques d'influence politique sur les processus de ciblage sont bien documentés par les missions de suivi effectuées par les personnels du PAM, et certains sont avérés. Néanmoins, le dispositif de suivi ne cherche pas à estimer le niveau d'erreurs de ciblage à l'échelle de villages entiers mais à l'échelle individuelle.

130. Les systèmes de distribution au niveau des villages sont efficaces, et les procédures d'identification des bénéficiaires assez bien sécurisées⁹⁷. La mise en place du système scope a notamment pour objectif de sécuriser encore d'avantage l'identification des bénéficiaires.

131. Le passage du grouping au scoping au niveau du camp de Mbera a pu se faire après que le HCR ait finalisé l'enregistrement de niveau 2. Il a été mal accepté par les leaders du camp, mais est justifié et est apprécié par une partie de la population réfugiée. Un système adapté à la prise en compte des personnes à besoins spécifiques⁹⁸ a été mis en place. Le temps d'attente au moment des distributions demeure long, les bénéficiaires ne sont prévenus que quelques jours à l'avance des dates de distribution, et les quantités distribuées aux réfugiés sont devenues peu prévisibles en 2015 du fait de difficultés de financements.

132. Depuis 2012 et jusqu'en 2015, on observe **un retard systématique des distributions** de vivres et monétaires en comparaison avec la programmation. Ainsi, alors que la soudure démarre dès avril les mauvaises années ou pour les pasteurs, les distributions saisonnières démarrent au mieux en août voir en septembre. Les premières récoltes démarrant en septembre/octobre (notamment pour le Niébé), les distributions ont pour la plupart été réalisées à contretemps (voir par exemple Figures 1 et 3, Annexe 12). Les SAVS ont souvent été renfloués avec du blé alors que les populations sud et du sud-est consomment plutôt le riz et le mil. La qualité des produits alimentaires reçus par les réfugiés maliens est jugée variable.

133. Pour ce qui est des **effets engendrés**, le suivi des scores de consommation alimentaire au cours des projets sur des échantillons de population cible indique que

⁹⁷ Utilisation du numéro de carte d'identité nationale, présence du comité de sélection

⁹⁸ Personnes âgées, femmes enceintes ou avec jeunes enfants, personnes malades.

la consommation alimentaire s'est améliorée, mais dans des proportions moindre que visées par le SRF 2014-2017 (voir Tableau 5) en dehors de l'assistance aux réfugiés maliens. Des résultats similaires sont observés lorsque l'analyse est désagrégée par sexe (EMOP 200438, PRRO 200447). Un indicateur de diversité de la consommation alimentaire est disponible pour les opérations les plus récentes (EMOP 200438 et PRRO 200640), et suggère des tendances similaires.

Tableau 5: Données de suivi des scores de consommation alimentaire

Problématique	Opération	% de la population cible avec un niveau de consommation alimentaire pauvre			Ratio dernière mesure /base (cible: <20% ^{**})
		Mesure de base	Mesure précédente	Dernière mesure	
Réfugiés Maliens	EMOP 200438*	13,6	2,8	3,4	24%
Populations Mauritaniennes	EMOP200333	16	5,4	5,5	34%
	CP102090		8	12,9	Non mesuré
	PRRO200474	39,1	42,7	22,6	58%
	PRRO200640	22,6			Trop tôt pour mesurer

Source: SPR; * JAM 2015 ** l'objectif visé par ces opérations est de faire diminuer de 80% de sa valeur initiale la proportion de la population cible ayant un score de consommation alimentaire pauvre, ce qui implique que le ratio de la dernière mesure sur la mesure de base soit de 20% ou moins. Plus ce ratio est supérieur à 20%, plus on s'éloigne de l'atteinte de l'objectif.

Nutrition

134. **La couverture des bénéficiaires prévus** pour les CRENAM⁹⁹ pour le groupe cible enfants 6-59 mois a été élevée tout au long de la période (plus de 90% de manière constante chaque année - voir Figure 13). La couverture des femmes enceintes et allaitantes a été bonne et a notamment dépassé les prévisions en 2011 et 2014, alors qu'elle a été sensiblement inférieure aux objectifs en 2012 et 2013. La couverture géographique envisagée été globalement respectée en 2011, 2012, 2013, mais, faute de ressources disponibles, elle a été réduite à la mi-2014 (271 CRENAM ouverts sur la seconde partie de l'année contre 800 prévus), ne couvrant dans un premier temps que le Guidimaka et le Gorgol où les taux de MAG étaient les plus élevés. Pour les réfugiés, il semble qu'il y ait eu une sous-estimation des besoins, et les nombre de bénéficiaires ont été supérieurs aux planifications, notamment en début de période quand les taux de MAG étaient élevés.

135. Les distributions "blanket feeding" pour les enfants de 6 à 23 mois ont commencé en 2012 avec une bonne couverture des bénéficiaires prévus (voir Figure 14). Elles n'ont pas eu lieu en 2013 et ont couverts une faible proportion des bénéficiaires mauritaniens prévus en 2014 et 2015. Les femmes enceintes et allaitantes n'ont été couvertes qu'en 2015. La couverture des bénéficiaires réfugiés prévus a été bonne en 2013 et 2015, mais plus faible en 2012 et 2014. Les taux de malnutrition ayant été très élevés en 2012 et 2013, le groupe cible des réfugiés maliens a été élargi à la tranche d'âge 6-59 mois en 2013. L'évaluation de l'EMOP 200438 a soutenu ce choix en matière de ciblage.

⁹⁹ Traitement de la malnutrition aigüe modérée par distribution ciblée de produits de supplémentation alimentaire

Figure 13: Niveau de réalisation – Assistance aux populations mauritaniennes

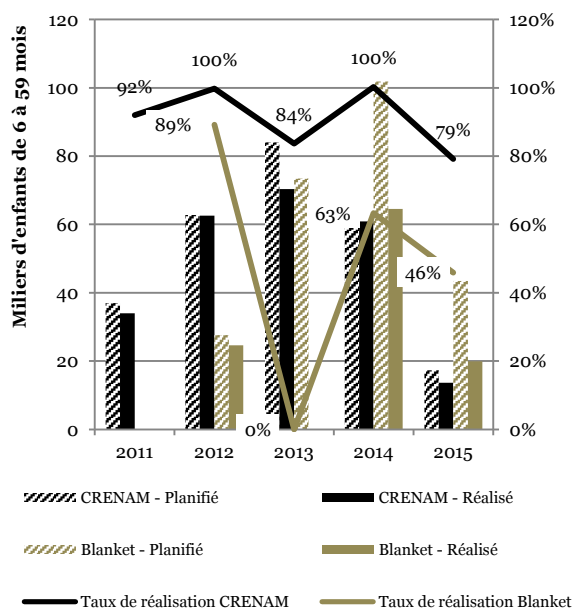
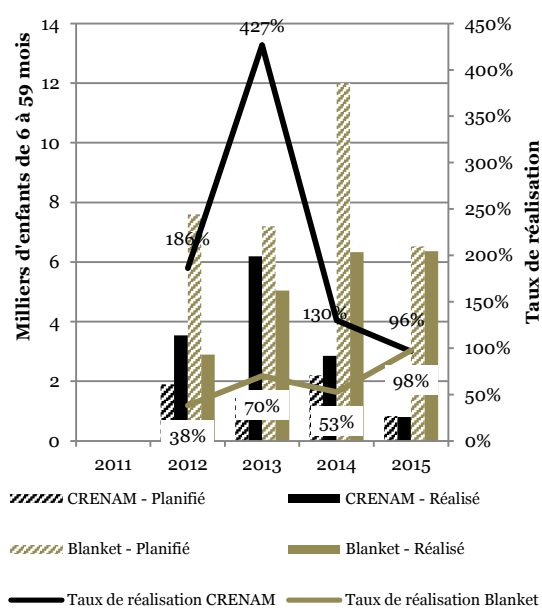


Figure 2: Niveau de réalisation – Assistance aux réfugiés maliens



Source: SPR et BP (pour l'année 2015)

136. Les mécanismes de **ciblage** ont évolué au cours de la période, et les capacités d'intervention des partenaires ont été déterminantes pour le choix de communes ciblées. Le processus envisagé pour le ciblage des zones d'intervention (*wilaya, moughata, commune, localité*) du PRRO 200640 est exemplaire. Cependant, des risques d'exclusion persistent. Aussi, les spécificités socio-culturelles pendant l'identification des sites et la forte influence des mécanismes communautaires de solidarité n'ont pas suffisamment été pris en compte. Pour les CRENAM, la capacité limitée d'accueil des sites et le système propre d'approvisionnement en produits représentent un facteur de risque supplémentaire. L'ouverture de sites est décidée sur la base des résultats des dépistages actifs dans les communes et villages à risque. Ces mêmes résultats sont utilisés pour estimer les besoins en produits ASPE (Aliments de Supplémentation Prêts à l'Emploi) ou farines. Jusqu'en 2015, si la demande était plus élevée que prévue par cet exercice initial, les nouveaux arrivés n'étaient servis que quand des « anciens » sites étaient déchargés (fonctionnement par « quota »).

137. Les CRENAM soutenus par le PAM en Mauritanie opèrent sont mis en œuvre par des volontaires des communautés formés et soutenus par le PAM à la mesure du périmètre brachial et à la distribution des ASPE. Les CRENAM n'utilisent pas d'autres mesures anthropométriques et ne réalisent aucun suivi médical (sauf si les ONG partenaires ont la capacité et l'expertise nécessaire, ce qui ne semble pas être le cas le plus souvent). Cette approche communautaire permet l'ouverture d'un grand nombre de sites (montage très simple, sur certaines communes on trouve un CRENAM sur chaque village) mais elle représente également un défi pour les partenaires d'exécution, et pour le PAM qui doit réaliser un suivi rapproché de la performance et d'accompagnement des volontaires impliqués. A partir de 2014, conformément au protocole national, seuls les CRENAM situés dans un rayon de moins de 5 km des centres de santé ont été conservés. Malgré des efforts dans ce

sens, le manque de formation des agents communautaire et l'absence d'utilisation de mesure anthropométrique nuit à la qualité du référencement avec les centres de santé. Par ailleurs, des estimations réalisées par le PAM indiquent de faibles niveaux de couverture. La qualité du suivi reste la principale difficulté car les ONG, principalement des ONG nationales, appuient un nombre très élevé de CRENAM sur des zones très vastes, et leurs capacités techniques et opérationnelles ne sont souvent pas à la hauteur des besoins.

138. Globalement, les produits distribués dans les CRENAM (PlumpySup®) et lors des distributions "blanket feeding" (PlumpyDoz® ou CSB+++) sont adaptés. Ils ont varié au cours de la période, s'adaptant aux recommandations internationales et aux normes nationales. Cependant, des difficultés d'approvisionnement ont conduit à l'utilisation du même produit pour les deux activités. Cela entraîne des risques de confusion sur l'utilisation des produits par les bénéficiaires. Aucun partenaire n'a rapporté de problèmes graves sur la qualité des produits. En revanche, certains partenaires doutent de la fiabilité des méthodes d'estimation des besoins en produits, du fait des ruptures de stock (2013, 2014, 2015) et des excédents fréquents. La livraison de produits ayant une date de péremption proche a entraîné l'organisation de distributions blanket non prévues (en 2015 au Gorgol).

139. Les distributions "blanket feeding" ont souvent accusé **des retards**, notamment à mettre en relation avec un financement trop tardif et du temps nécessaire pour acheter les inputs et les acheminer sur les lieux d'exécution.

140. L'appréciation de la réalisation **des effets** des activités de nutrition est très difficile à réaliser du fait du manque de pertinence et de clarté des indicateurs et informations présentés dans les rapports SPR. La Prévalence de la MAG est mesurée sur la population entière et exprimée par sa valeur nationale, et non sur les bénéficiaires directs de l'action du PAM qui ne sont pas distribués uniformément sur l'ensemble du territoire. Pendant les cinq années de la période évaluée, aucune évolution significative de la prévalence de la MAG au niveau national n'a été observée. Pour ce qui concerne les indicateurs de performance leur manque de fiabilité ne permet pas de s'y référer pour apprécier les effets des activités de nutrition. Les différents critères d'admission (et sortie PB ou PT, voir section 2.1.1) utilisés remettent en cause l'homogénéité de la base des calculs, donc sa pertinence et fiabilité; la variabilité de la performance de la mise en œuvre des activités (qualité de la supervision et du suivi, CRENAM à base communautaire versus intégration dans les structures sanitaires) mise en évidence par les visites terrain les entretiens et les évaluations précédentes (PRRO 10605.0 et EMOP 200333) conduisent à douter de la qualité des données; l'itinérance et la variabilité du nombre de CRENAM sur la période rapportée rend difficile leur interprétation. Un indicateur de couverture pour les CRENAM a été ajouté en 2014 sa méthode d'estimation est peu précise.

141. Par ailleurs, les effets combinés des différentes activités menées par le PAM, mais aussi par les autres acteurs sur la malnutrition des réfugiés Maliens ont été clairement positifs. Les taux de malnutrition au niveau du camp de Mbera sont passés de 20% de MAG infantile en 2012 à 10% en 2014.

Alimentation scolaire

142. **La couverture des bénéficiaires prévus** a été bonne tout au long de la période 2011-2015 pour les programmes CP 102090 et 200251 (voir Figure 15). En revanche, l'intervention d'alimentation scolaire n'a pas eu lieu dans le camp de M'bera en 2013 alors qu'elle devait couvrir 9.500 élèves réfugiés. Elle a eu lieu en

2014, mais n'a touché que 38% des bénéficiaires prévus (moins d'enfants que prévus sont effectivement scolarisés). On retrouve les mêmes tendances pour ce qui concerne les écoles assistées (Annexe 15, Figure 10). Pour l'année scolaire 2014-2015, le nombre d'écoles touchées par le CP 200251 est passé de 1.673 l'année précédente à 487 du fait de la mobilisation insuffisante des ressources et d'un recentrage sur les communes ciblées par le PRRO 200640. Jusqu'en 2014, le nombre de bénéficiaires effectif était proche des planifications (environ 145000 élèves par an, voir Annexe 15 pour les détails) Néanmoins, le nombre de jours de fonctionnement des cantines a été faible tout au long de la période (Figure 16).

Figure 15: Couverture des bénéficiaires prévus, alimentation scolaire

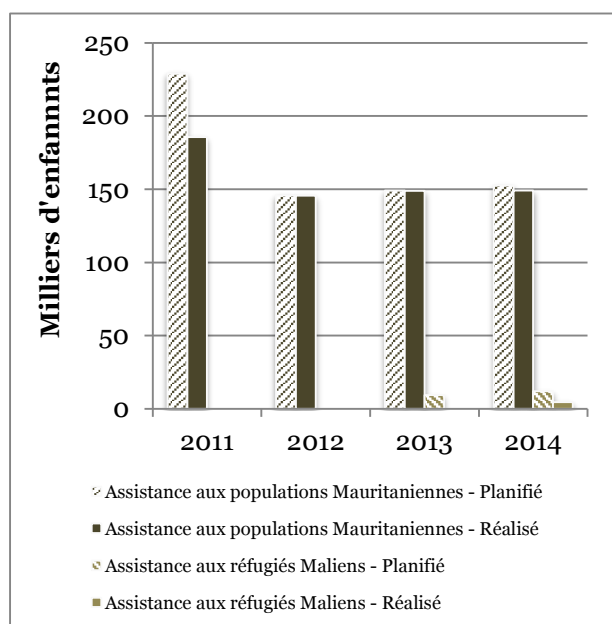
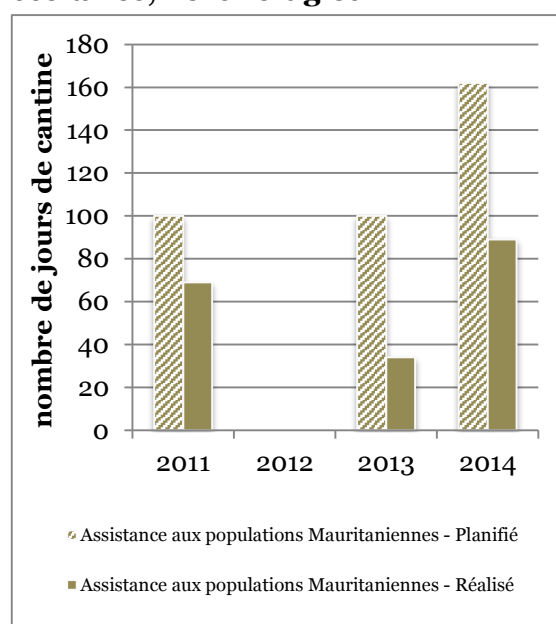


Figure 16: Nombre de jours de fonctionnement des cantines scolaires, hors réfugiés



Note: Données 2012 non disponibles

Source: élaboré par l'équipe d'évaluation sur la base des rapports SPR des opérations du portefeuille

143. Les activités d'alimentation scolaire ciblent les 8 régions les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire. Jusqu'en 2013, les écoles qui présentaient des effectifs entre 50 et 350 élèves étaient couvertes, ce qui permettait d'assister des petites écoles situées dans les zones extrêmement pauvres et reculées. Le recentrage du ciblage sur les écoles à cycle complet et les regroupements de villages et de campements à partir de l'année scolaire 2013-2014, décidé de commun accord avec le MEN suite aux difficultés de financement, a exclu des écoles situées dans des zones vulnérables.

144. A l'issue du ciblage géographique décrit au chapitre 2.3.1, le PAM et le MEN au niveau central définissent conjointement des quotas de bénéficiaires attribués à chaque région, ensuite appliqué au niveau des écoles, alors que le nombre d'élèves inscrits dans les écoles est souvent supérieur au quota appliqué. La sélection des écoles se fait au niveau des sous-bureaux en concertation avec les DREN, et les autorités locales (Wali, représentants régionaux des APE). Ce système de quotas introduit dans le ciblage représente une sélection des bénéficiaires au sein des écoles retenues, alors que la politique du PAM stipule que tous les élèves inscrits dans les écoles sélectionnées doivent recevoir une ration définie selon les besoins alimentaires d'un enfant d'âge scolaire. Dans la pratique, les directeurs d'école

partagent la nourriture entre tous les élèves inscrits à l'école, ce qui a pour conséquence de réduire les rations distribuées à chaque élève.

145. Pour ce qui est des **effets** engendrés par les interventions en alimentation scolaire, les données disponibles dans les rapports SPR ne sont pas constantes, dans le sens où les indicateurs n'ont pas été mesurés chaque année sur la période couverte. Des mesures des taux d'abandon et de rétention, ainsi que du ratio filles/garçons dans les effectifs des écoles assistées par les programmes sont néanmoins disponibles pour le programme CP 200251. Ces trois indicateurs ont évolué favorablement sur la période, sans atteindre les cibles fixées pour les taux d'abandon et de rétention, alors que la cible de la parité a été dépassée pour le ratio filles/garçons (Tableau 6). Pour ce qui est de l'assistance aux réfugiés de Mbera, des mesures ne sont disponibles que pour le taux de rétention, et là encore, on peut observer une évolution positive, la cible de 70% de rétention ayant été atteinte dès la mesure initiale de cet indicateur¹⁰⁰.

Tableau 6: Principaux indicateurs d'effets pour l'alimentation scolaire.

Année		2011		2012		2013		2014	
Indicateur	Cible	Date	Valeur	Date	Valeur	Date	Valeur	Date	Valeur
Taux d'abandon	10%			Juil.	55%	Déc.	25%	Déc.	25%
Taux de rétention	80%			Juil.	45%	Déc.	75%	Déc.	75%
Ratio filles/garçons	1	Déc.	0,96	Déc.	1,08	Déc.	1,15	Déc.	1,07

Source: SPR

FFW/FFA/Résilience

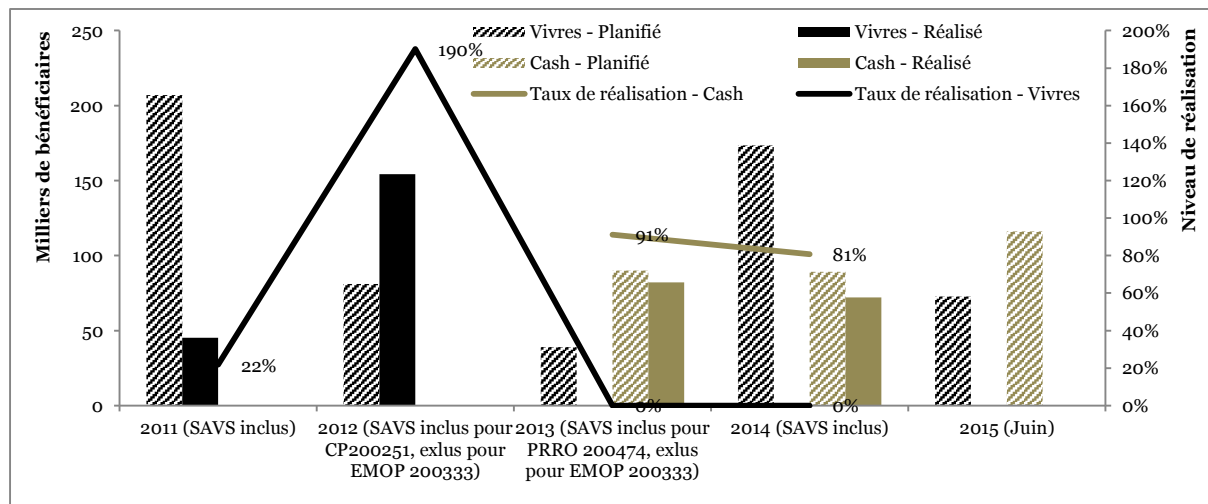
146. La **couverture des bénéficiaires prévus** pour les actions FFW/FFA a été contrastée tout au long de la période (voir Figure 17), avec un nombre de bénéficiaires atteints très inférieur aux prévisions en 2011 et 2014, notamment pour la modalité vivre modérément inférieur aux prévisions en 2013 et 2015 (avec un bon taux de réalisation pour les modalités «cash» en 2013, et un faible niveau de réalisation quel que soit la modalité en 2015. Le niveau de réalisation a par contre été très largement supérieur aux prévisions en 2012 (180%). Hormis cette année 2012 où les interventions ont bénéficié du bon niveau de mobilisation des ressources, les actions FFW/FFA/FFT «vivres» ont souffert, comme les autres activités du portefeuille, des difficultés de mobilisation des ressources, et de la priorisation des activités de «life saving» que sont les transferts inconditionnels et les activités nutritionnelles. Cette priorisation est conforme aux pratiques du PAM dans les autres pays de la région sahéenne.

147. Lors des opérations successives jusqu'au PRRO 200474 compris, le ciblage des actions **FFA/FFW/FFT** était réalisé sur la base de demandes des communautés adressées au CSA, suivie de la prise en compte de la vulnérabilité des communautés, et de la faisabilité technique des réalisations. L'accent était donc surtout mis sur l'objectif de pérennisation des actions. Le ciblage basé sur la vulnérabilité a été

¹⁰⁰ Les taux de rétention sont donnés séparément pour les filles et les garçons dans des rapports de suivi du programme élaborés en décembre 2013 (mesure de base) et juillet 2014. Les valeurs pour les filles étaient respectivement de 70,1% et 95,6%, alors que les valeurs pour les garçons étaient de 74,3% et 94,6%.

renforcé dans le cadre du PRRO 200640. Le projet **PARSACC** a basé son ciblage sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire mesurée dans l'enquête FSMS la plus récente, et sur la vulnérabilité climatique. Le choix des villages bénéficiaires a été réalisé dans le cadre d'ateliers régionaux. La couverture géographique du projet, 8 wilayas, est jugée trop vaste au regard du nombre de villages ciblés (100), ce qui réduit l'efficacité du programme (voir chapitre 2.3.5).

Figure 17: Niveau de réalisation pour les FFW/FFA/FFT - Assistance aux populations mauritaniennes



Source: SPR et BP (pour l'année 2015)

148. La **qualité de conception et de réalisation** des travaux de création et de réhabilitation des infrastructures communautaires a inclut un contrôle technique très superficiel. La conception des infrastructures n'a pas donné lieu à de véritables études techniques pour assurer un minimum de qualité des réalisations par rapport aux objectifs fixés. Par exemple, les réhabilitations d'ouvrages hydro-agricoles visités se sont contentées de réhabiliter des portions d'ouvrages existants, sans qu'une étude topographique et à l'échelle des micro-bassins versants n'ait lieu. En conséquence, aucune mesure de protection des ouvrages, de contrôle de l'érosion sur les pentes, n'ont été réalisées, ce qui a conduit à la reproduction des contraintes préexistantes de ces ouvrages en termes de durabilité.

149. **L'approche de résilience** initiée récemment dans le cadre du PRRO 200640 est déjà soumise à des contraintes de mobilisation des ressources qui entraînent une programmation tardive des activités et qui remet en cause certains des principes de cette approche. C'est le cas notamment de la durée prolongée de l'intervention dans les villages ciblés, qui devait être initialement de 2 ou 3 saisons successives d'appui continu pendant 8 mois avec le paquet d'activités comprenant les transferts inconditionnels en période de soudure, les actions FFA en période post-récolte, et les activités nutritionnelles¹⁰¹.

150. Les activités FFA mise en œuvre dans le cadre du projet PARSACC pour la gestion des ressources naturelles accusent un important retard de livraison des vivres, alors que les bénéficiaires ont effectué les travaux pendant la période de soudure 2015 et n'ont toujours pas reçu les vivres. Cette situation, de même que des

¹⁰¹ A titre d'exemple, l'intervention dans la moughata de Koubéni dans le Hodh el Gharbi a été décidée très tardivement et le processus de sélection des villages était en cours au moment de la mission d'évaluation, alors que la période de soudure touche à sa fin. L'accord passé entre le PAM et le consortium partenaire d'exécution prévoit une intervention de 4 mois avec tout le paquet d'activité, ce qui ne correspond pas au principe d'intervention prolongé, et paraît en plus difficilement réalisable.

retards de livraison de clôtures pour la protection des aires de reboisement, met les activités en péril, et affecte la crédibilité du PAM et du MEDD.

151. Comme pour les transferts inconditionnels les **effets engendrés** sont mesurés principalement avec le score de consommation alimentaire, qui ne permet donc pas de mesurer les effets différenciés de chaque activité. Les observations faites pour les transferts inconditionnels sont également valables pour les actions FFW/FFA/FFT (voir paragraphe 148). Des indicateurs d'indice des stratégies de survies et de score d'actifs communautaires ont été introduits dans le PRRO 200474. L'indice de stratégies de survie a été mesuré à trois reprises et montre une évolution discontinue qui ne permet pas de tirer des conclusions¹⁰². Le score d'actifs communautaires a été mesuré une fois, en septembre 2014, et montre une forte progression par rapport à la mesure de base réalisée en mars 2013¹⁰³. Par ailleurs, le BP ne dispose pas d'informations fiables pour rendre compte de façon systématique du nombre de réalisations par type d'actif.

Actions de renforcement des capacités

152. L'objectif le plus ambitieux du PAM en termes de renforcement des capacités au début de la période évaluée concernait le transfert de compétences à l'OSA pour la mise en œuvre des composantes du dispositif d'analyse de la sécurité alimentaire, notamment au travers du projet SISA. Comme mentionné au chapitre 2.2.1, le BP a priorisé pendant toute la crise de 2011-2012 la production d'information pour la prise de décision opérationnelle, et les activités de développement des capacités ont été limitées. De ce fait, les objectifs fixés n'ont pas été atteints, et les capacités de l'OSA pour l'analyse de la SAN n'ont pas évolué de manière visible, même si plusieurs actions ont été réalisées¹⁰⁴. En 2014, le PAM et l'OSA ont redéfini conjointement des priorités en terme de développement des capacités¹⁰⁵. Ces priorités seront inscrites dans le nouveau protocole d'accord avec le CSA et il est prévu que leur mise en œuvre démarre fin 2015.

153. Au-delà de cela, les actions de renforcement des capacités réalisées ont essentiellement consisté en des formations des partenaires d'exécution sur des aspects opérationnels des activités de transferts inconditionnels, de nutrition et d'alimentation scolaire¹⁰⁶.

154. Enfin, deux initiatives méritent d'être signalées. Un bon exemple de transferts de compétence concerne le partage de l'expérience de ciblage des bénéficiaires des transferts monétaires à Nouakchott, ayant permis d'adapter et de tester une méthodologie de ciblage basée sur la méthode du PMT, que le programme national *Tekavoul* a par la suite adopté. Le PAM a organisé des formations pour sensibiliser son personnel et le personnel des partenaires d'exécution à la problématique hommes-femmes. Il a également produit un manuel traduit dans les principales

¹⁰² En septembre 2013, décembre 2013 et septembre 2014, avec des valeurs respectives de 13,6, 16,59 et 9, la cible étant 10.

¹⁰³ La valeur de base mesurée en mars 2013 était de 0 et la mesure de septembre 2014 montrait un score de 100, la cible étant 30. La valeur de base de 0 est toutefois surprenante si l'on considère que beaucoup d'actifs sur lesquels les projets sont intervenus sont des réhabilitations d'actifs déjà existants soumis à des dégradations plus ou moins importantes.

¹⁰⁴ Dotation de smartphones (2012) pour la collecte des prix sur les marchés (SIM); formations de recyclage des enquêteurs et des techniciens de l'OSA avant chaque enquête FSMS; réalisation d'une série de formations du personnel de l'OSA sur l'analyse de SA; formation d'initiation sur le logiciel de traitement des données SPSS.

¹⁰⁵ D'après le PAM, les besoins de développement des capacités définis conjointement portent sur les méthodes d'échantillonnage, les méthodes de formation des enquêteurs, la programmation des Smartphones et l'extraction des données, et l'analyse des données.

¹⁰⁶ En particulier : sur les nouvelles modalités de ciblage des bénéficiaires, la gestion des activités de transferts monétaires, les modifications d'approche de mise en œuvre des activités de nutrition (outils et protocoles du PAM, gestion des produits et vivres), la gestion des stocks dans les cantines scolaires.

langues nationales, qui fusionne les directives du PAM avec celle de la Stratégie Nationale d'Institutionnalisation du Genre (SNIG).

Prise en compte effective de la problématique hommes - femmes dans la mise en œuvre des actions

155. La planification des actions a pris en compte la situation des femmes de plusieurs manières: introduction de la parité hommes-femmes dans les comités villageois de sélection pour les transferts inconditionnels à partir de 2012; ciblage prioritaires des femmes pour plusieurs activités¹⁰⁷; ciblage prioritaire des ménages dirigés par des femmes pour les actions FFA; participation des femmes (au même titre que les hommes) dans les réunions communautaires de planification des actions FFA¹⁰⁸; appui à une activité traditionnellement mise en œuvre par des femmes avec les actions FFA (maraîchage). Des indicateurs d'effets concernant l'évolution de la participation des femmes dans la prise de décision sur l'utilisation de la nourriture ou de l'argent transférés par le PAM n'ont été rapportés que dans les rapports SPR 2014 des opérations IPSR 200474 et 200640. Les résultats présentés sont contrastés, le rapport de l'IPSR 200474 montrant une forte participation des femmes dans la prise de décision, alors que pour l'IPSR 200640 les résultats obtenus sont loin des cibles fixées.¹⁰⁹

Pertinence des activités mises en œuvre et des modalités d'assistance

156. Le recours à des **transferts inconditionnels** dans le cadre de la gestion de la crise alimentaire et nutritionnelle et dans le cadre de l'assistance aux réfugiés maliens est pertinent. Les transferts saisonniers étaient inconditionnels jusqu'en 2014. L'intégration avec le PRRO 200640 d'une conditionnalité des transferts aux ménages en insécurité alimentaire sévère pour les transferts saisonniers en période post-crise, en phase avec la l'approche de la SNPS, pourrait permettre de contribuer de manière plus importante à la construction de la résilience¹¹⁰.

157. Les **choix des modalités d'assistance** se sont généralement appuyés sur des études de faisabilité, faisant notamment appel à des calculs de valeurs Alpha puis Oméga à partir de 2013. Les calculs de valeur alpha réalisés en 2011 ont montré une forte variabilité au cours de l'année, alors que les moyennes annuelles qui utilisées pour la programmation du PRRO 200474 étaient très favorables aux transferts monétaires à Nouakchott et dans les wilayas du sud. Par ailleurs, l'évolution du niveau d'assistance a été cohérente¹¹¹. Néanmoins, la réduction à une demi-ration en 2014 est jugée tardive (2 ans après la sécheresse de 2011/2012).

158. Dans le camp de Mbera, les valeurs alpha et oméga étaient toujours favorables aux distributions en nature en 2013. Ces valeurs, combinées aux risques associé à

¹⁰⁷ Ciblage exclusif des femmes pour l'opération de transferts monétaires à Nouakchott en 2012; dans le CP102090, 50% des réalisations FFW/FFT/FFA devaient bénéficier directement aux femmes, et 30% des réalisations devaient concerner des équipements sous le contrôle des femmes.

¹⁰⁸ Ce qui ne constitue en aucune mesure une garantie de prise en compte des besoins spécifiques des femmes.

¹⁰⁹ Les deux opérations avaient comme cibles 50% des ménages où les hommes et les femmes prennent les décisions ensemble sur l'utilisation des transferts alimentaires et monétaires, 25% de ménages où les femmes prennent les décisions, et 25% de ménages où les hommes prennent les décisions. Les rapports SPR 2014 des IPSR 200474 et 200640 présentent respectivement les informations suivantes : 1% et 1,3% de ménages où les décisions sont prises ensemble; 46% et 11% de ménages où les femmes prennent les décisions; 53% et 88% où les hommes prennent les décisions.

¹¹⁰ Dans le projet PRRO 200640, les transferts inconditionnels en période de soudure s'adressent aux ménages en insécurité alimentaire sévère. Une conditionnalité sous forme de FFA ne serait pas forcément pertinente pour ces ménages, qui n'ont pas toujours la capacité de soutenir des moyens d'existence. Par contre, comme cela a été mis en œuvre dans le cadre du projet DEVCO, une conditionnalité sous forme de participation à des sensibilisations sur la nutrition ou l'éducation pourrait renforcer les synergies entre activités et l'atteinte des objectifs de l'intervention.

¹¹¹ Distribution de rations familiales saisonnières complètes de 4 mois jusqu'en 2014, puis distribution de demi-rations. Assistance aux réfugiés maliens : distribution de rations complètes depuis 2012, individuelles depuis 2013. Couverture de 100% des besoins alimentaires de toute la population.

l'introduction de transferts monétaires alors que de l'enregistrement des réfugiés était toujours instable a motivé la continuité de ces distributions de vivres. Ces décisions prises en 2013 apparaissent cohérentes au vue de l'information alors disponible. Néanmoins, avec le recul, certains éléments laissent penser qu'une l'introduction limitée de transferts monétaires aurait pu être bénéfique¹¹² : l'expérience d'ACF qui a pu conduire des actions de transferts monétaires ciblées sans difficulté opérationnelles en 2015, les ruptures de pipeline subies en 2015 et dont les effets auraient pu être atténués par l'utilisation au moins partielle de transferts monétaires, et enfin, le rôle positif que les transferts monétaires auraient pu jouer pour encourager la diversification des moyens d'existence des réfugiés.

159. Les appuis aux **SAVS** durant la période antérieure à la crise avaient pour objectif le renforcement des capacités locales de gestion et de prévention des crises. Cet objectif était pertinent, mais les appuis associés en termes de renforcement des capacités de gestion étaient insuffisants. Le renflouement des SAVS en période de crise n'est pas une méthode d'assistance pertinente lorsqu'elle s'appuie sur des SAVS peu fonctionnels¹¹³, mais aussi, elle comporte des risques de déstructuration des SAVS fonctionnels. Le niveau d'assistance est jugé pertinent, il a été dimensionné à la population vivant dans les localités où les SAVS sont localisés¹¹⁴.

160. Globalement, eu égard à la prévalence élevée de la malnutrition aigüe globale, les actions de **nutrition** sont jugées pertinentes au regard des besoins identifiés. Néanmoins, la plupart des CRENAM soutenus par le PAM sont déconnectés du système de santé et, pour les enfants de moins de 5 ans, leurs critères d'admission (voir Figure 18) ne respectent que partiellement le protocole national pour la PCIMA. C'est uniquement quand le CRENAM est appuyé par une ONG également impliquée dans l'appui aux CRENI que le protocole de la PCIMA est respecté¹¹⁵. En Mauritanie, comme pour d'autres pays avec des populations de mode de vie pastoral, on trouve de gros décalages entre les deux mesures: les prévalences de malnutrition aiguë mesurée par PT sont toujours beaucoup plus élevées que par PB¹¹⁶. Ainsi, lorsque les critères d'admission des CRENAM ne se basent que sur le PB, un nombre important d'enfants jugés malnutris aigus modérés selon le critère PT sont exclus du traitement. Par ailleurs, le PAM n'a pas cherché activement à encourager la production locale de produits de supplémentation, ce qui serait pertinent en termes de renforcement des capacités des acteurs nationaux, et stratégie à long terme de sécurisation des approvisionnements pour les activités de prévention.

¹¹² Une introduction de cette modalité est prévue pour 2016

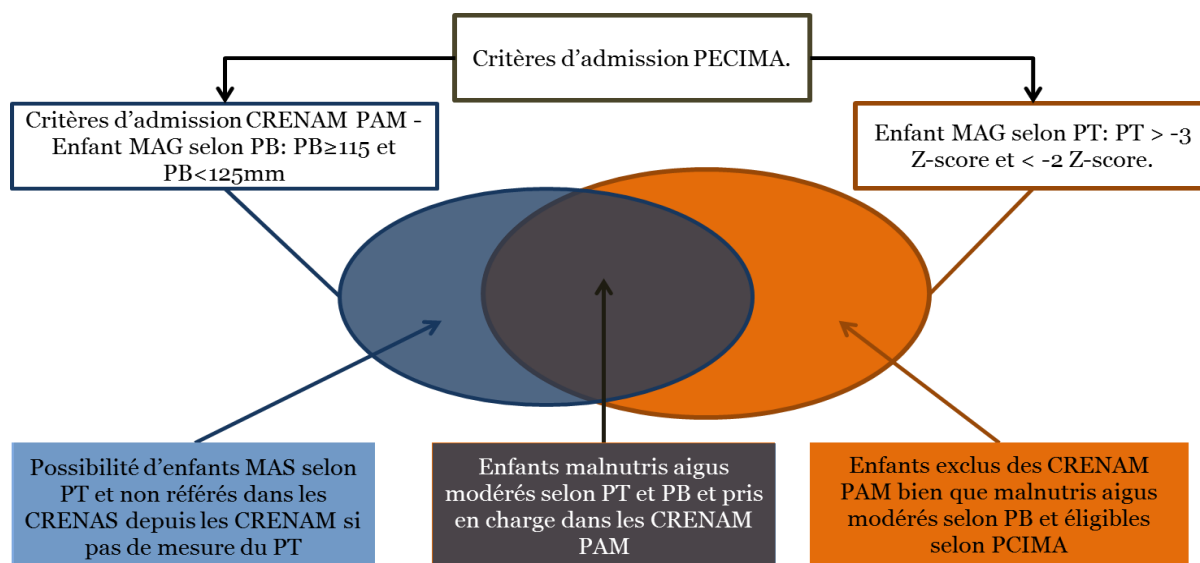
¹¹³ Notamment problèmes de reconstitution des stocks, d'organisation institutionnelle, et de sécurisation des fonds de ventes, voir PAM 2011.

¹¹⁴ Les transferts de stocks aux SAVS représentent environ 60% des besoins caloriques des personnes pendant 4 mois, sur la base du nombre de ménages de la localité, composés de 5 membres.

¹¹⁵ Les rations fournies aux volontaires de CRENI ne sont pas en lien avec l'activité des CRENEM, et sont fournies de façon discontinue (cf. para 170).

¹¹⁶ Comme exemple, au Gorgol en 2013 la MAG PT était de 19,7% et par PB de 8,3% (moins de la moitié). La même année au Brakna, par PT 18,7% et par PB 2,1%. On en pourrait mentionner beaucoup d'autres, surtout avec les résultats de 2015 (ex. au Guidimakha par PT 22,4%, situation d'extrême sévérité, et par PB 3,7%).

Figure 18: Critères admission CRENAM et PCIMA, hors œdèmes bilatéraux



Source: Equipe d'évaluation d'après PCIMA et protocole CSA-PAM

161. Les interlocuteurs rencontrés et les populations elles même indiquent que les activités de création ou réhabilitation d'actifs communautaires réalisées sous **les FFW/FFT/FFA** répondent à des besoins réels de la population, et peuvent potentiellement contribuer à renforcer la sécurité alimentaire et/ou la résilience des populations cibles. Elles peuvent être divisées en 3 catégories: (1) Production agricole (périmètres maraîchers et aménagements hydroagricoles): ces appuis peuvent contribuer à sécuriser des productions agricoles vivrières essentielles dans les moyens d'existence des ménages des zones agricoles et agro-pastorales. Néanmoins, les ménages accordent plus d'importance à d'autres sources de revenus, en particulier le travail journalier, du fait des contraintes posées à l'agriculture. La perte de fertilité des sols, les pertes dues aux ravageurs, ou les techniques culturales inappropriées, limitent en effet les effets potentiels de ces seules interventions. (2) Gestion des Ressources Naturelles (reforestation, fixation de dunes, mises en défens): Dans le contexte mauritanien, la gestion appropriée des ressources naturelles est un élément essentiel de la sécurisation des moyens d'existence, mais leur gouvernance est également importante et mal prise en compte par les actions du PAM. (3) Autres actifs communautaires (greniers villageois, écoles, boutiques,...): les greniers villageois peuvent potentiellement jouer un rôle important pour l'accès des ménages à l'alimentation en période de soudure.

162. De manière générale, la détermination des rations et transferts monétaires pour les activités de FFW/FFT/FFA s'est basée uniquement sur les besoins alimentaires des ménages, et n'a pas pris en compte le coût de la main d'œuvre au niveau local¹¹⁷.

163. Les activités d'**alimentation scolaire** sont pertinentes au regard des faibles taux de scolarisation des enfants dans les zones rurales identifiées lors de la conception du CP 102090. L'incidence de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire est l'un des facteurs qui limitent l'accès à l'éducation des enfants. Une seule modalité d'assistance a été mise en œuvre, les repas chauds distribués à l'école servis sous forme de bouillie servie dans la matinée et de repas plus consistants pour le déjeuner.

¹¹⁷ Cela n'est pas cohérent avec le manuel FFA de janvier 2014, qui indique que la valeur des rations et transferts monétaires représente habituellement 80% de la valeur du travail journalier au niveau local.

Ce choix est justifié par la parité entre garçons et filles dans l'accès à l'éducation (il n'a pas été nécessaire d'introduire des rations sèches ciblées sur les filles).

Mise en œuvre de synergies

Synergies au sein du portefeuille d'activités du PAM

164. Toutes les interventions ont adopté la même approche de ciblage géographique au niveau des wilayas, basée sur les niveaux d'insécurité alimentaire et la prévalence de la malnutrition, mesurées dans les enquêtes FSMS et SMART. Néanmoins, les méthodes de ciblage aux niveaux inférieurs ont été différentes pour chaque activité, et la programmation des actions a été réalisée de manière cloisonnée jusqu'en 2014 et la conception du PRRO 200640.

165. Les documents de projet de l'EMOP 200333 et du PRRO 200474 font référence aux synergies entre programmes, essentiellement en termes de couverture géographique pour éviter les duplications. Seule la conception du PRRO 200640 établit des synergies entre actions planifiées dans le programme (transferts inconditionnels, nutrition, FFA) et avec le CP 200251 (alimentation scolaire) comme principe essentiel d'action dans le cadre de l'approche de résilience. Les synergies entre actions du programme prévoient la convergence dans les mêmes communautés et l'association transferts inconditionnels – FFA pour apporter une assistance de 8 mois (4 mois chacun, respectivement en soudure et en période post-récolte). Elles n'ont pas encore été mises en œuvre en dehors des communes couvertes par le projet DEVCO actuel. L'adoption en 2015 de l'approche de consortiums pour l'établissement des partenariats opérationnels devrait les appuyer.

166. Le renflouement des SAVS à grande échelle en période de crise, et donc, in fine, leur utilisation comme vecteur pour des opérations de distribution visait une recherche de synergie entre instrument de prévention de crises (les SAVS) et de gestion de crise (la distribution alimentaire). La concrétisation de ces synergies était conditionnée au bon fonctionnement des SAVS, ce qui n'était pas le cas pour leur majorité. Le risque était alors de déstabiliser les SAVS les plus fonctionnels.

167. Dans le domaine de la nutrition, la complémentarité entre actions préventives (distributions blanket feeding) et curatives (CRENAM), de même que la complémentarité avec les autres modalités d'intervention (transferts monétaires, conseil et éducation nutritionnelle et CRENI) est également un principe énoncé dans les documents de projet, qui est plus cohérent avec la politique du PAM. Néanmoins, la mise en œuvre de ces actions a été affectée par le manque de ressources suffisantes (annulation des distributions 'blanket feeding' en 2013 et des transferts monétaires aux mères des enfants pris en charge dans les CRENI en 2014).

168. Les objectifs de construction de la résilience inscrits dans le PRRO 200640 et d'adaptation aux changements climatiques du PARSACC sont convergents, si l'on considère que les principales menaces auxquelles les ménages vulnérables à l'insécurité alimentaire font face sont liées à la variabilité climatique. Néanmoins, même si des efforts de coordination sont réalisés pour éviter les duplications entre programmes et pour faire bénéficier les partenaires des deux programmes des actions de renforcement des capacités, les méthodologies d'intervention (ciblage, conception des actions, partenaires) restent différentes et pourraient faire l'objet d'un niveau supérieur d'intégration.

Synergies avec les actions des partenaires

169. Plusieurs initiatives conjointes ont été menées entre le PAM et d'autres agences du SNU, mais leur succès a été mitigé, faute notamment de continuité dans l'implication des différentes parties.

170. De 2009 à 2013, l'exécution du projet conjoint MDG fund, exécuté sous forme d'un consortium dirigé par l'UNICEF, regroupant également le PAM, la FAO et l'OMS a permis de mettre en pratique certaines orientations de la PNDN, et notamment le renforcement de la coordination intersectorielle au niveau local. Malgré des défaillances de coordination, le projet a démontré la pertinence et l'efficacité du modèle de gestion conjointe et intégrée pour s'attaquer aux causes structurelles de la malnutrition et de l'insécurité alimentaire.

171. Un projet post-crise de 2012 financé par DEVCO (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement) a associé le PAM, la FAO et l'UNICEF. Les activités mises en œuvre par les trois agences étaient complémentaires, néanmoins, la plupart des acteurs impliqués regrettent ses limitations en termes de recherche de cohérence géographique¹¹⁸ et d'efforts conjoints de suivi et évaluation. L'une des limitations de ce projet est qu'il n'est pas placé sous la responsabilité de l'une des trois agences impliquées. Un tel système pour être efficace demande des volontés fortes de collaboration de part et d'autre.

172. D'autres collaborations ponctuelles ont eu lieu entre le PAM et l'UNICEF, notamment une action réussie de déparasitage dans les écoles, une action de distribution de kits WASH dans les CRENAM et les écoles, et la planification conjointe et la répartition des zones d'intervention pour les distributions blanket en 2014, ce qui a conduit à une meilleure couverture des interventions. Néanmoins, l'intégration des volets Malnutrition Aigüe Sévère (MAS) et Malnutrition Aigüe modérée (MAM), respectivement appuyés par l'UNICEF et le PAM est rendue difficile du fait de manque de couverture du système sanitaire, de la faible implication du CSA dans la mise en œuvre de la PNDN, et du manque de capacités des volontaires et auxiliaires impliqués dans la mise en œuvre de la PCIMA. L'adoption par le PAM de critères d'admission et de décharge des CRENAM exclusivement basés sur le MUAC, justifié par des considérations opérationnelles a conduit à une divergence de protocoles et critères d'admission entre prise en charge de la MAM et de la MAS. Si cette orientation est compréhensible à court terme, elle pose un problème de cohérence à plus long terme.

173. Enfin, l'approche de résilience du PAM fait la promotion des synergies entre acteurs au travers de deux des trois étapes de ciblage et de planification (ICA au niveau national et PSME au niveau des wilayas), au travers d'une méthode consultative basée sur des ateliers participatifs. Néanmoins, cela n'a pour le moment pas débouché sur la mise en œuvre de synergies réelles.

Impacts à long terme et contribution aux objectifs nationaux

174. Il faut tout d'abord rappeler une faiblesse dans l'attention portée par le PAM à apprécier les impacts de son action, notamment jusqu'en 2014, ce qui rend l'appréciation de ceux-ci difficiles sur la durée de la période évaluée. (voir section 2.2.2 paragraphe 97).

¹¹⁸ Sur 296 sites touchés par le projet, seuls 10 sites ont été couverts par les trois agences, 81 sites ont été touchés par le PAM et une autre agence, et aucun site n'ont été touché par la FAO et l'UNICEF ensemble.

175. Avant la crise de 2012, les taux d'insécurité alimentaire des ménages se situaient respectivement autour de 20% en période de soudure et de 10% en période post-récolte (PAM). Ces taux ont fortement augmenté en 2012 suite à la sécheresse de 2011. L'insécurité alimentaire a diminué en 2013 et 2014, sans doute en partie à l'aide des interventions d'urgence mises en œuvre par le gouvernement mauritanien et ses partenaires. Toutefois, les niveaux d'insécurité alimentaire sont restés supérieurs à la période antérieure à 2012 et sont restés élevés en post-récolte¹¹⁹.

176. Le profil saisonnier de la prévalence de la Malnutrition Aigüe Globale (MAG) n'a pas changé pendant la période, même sur les régions où le PAM a agi de façon continue, et en particulier dans les zones où l'accent a été mis sur les actions préventives pendant la période de soudure (voir Annexe 16). Cette tendance suggère que les causes de la malnutrition en Mauritanie vont au-delà de l'accès à une alimentation de qualité, et que d'autres facteurs structurels devraient être abordés. Les mêmes tendances peuvent être observées pour la malnutrition chronique et l'insuffisance pondérale.

177. Les impacts du programme d'appui à l'alimentation scolaire ne sont pas mesurés en comparaison avec un contrefactuel. Néanmoins, eu égard à la faiblesse de l'appui et à son irrégularité, il est peu probable que les impacts soient importants.

178. Les actions FFW/FFA ont pu dans certains cas avoir des effets positifs sur les moyens d'existence des ménages bénéficiaires. Néanmoins, les différentes activités appuyées par les actions FFA, notamment l'agriculture, sont soumises à de multiples contraintes (destructions dues aux ravageurs, perte de fertilité des sols, manque d'accès aux intrants, pratiques agricoles non adaptées...), alors qu'une seule d'entre elles est abordée par les actions, ce qui réduit considérablement les perspectives d'impact. La création de mises en défens comprend un risque d'effet négatif sur la cohésion sociale et sur la gestion des pâturages si ces actions ne sont pas bien accompagnées en termes de système de gestion.

179. L'action du PAM a contribué à l'installation durable de la modalité des transferts monétaires dans le paysage national. En termes d'approche de planification, le PAM a contribué à une plus forte implication des élus communaux dans la gestion de l'assistance alimentaire. Cela génère pour le moment des résistances de la part du CSA mais pourrait à terme s'inscrire plus fortement dans le périmètre de gestion des communes. Par ailleurs, l'impact des actions de transferts sociaux est conditionné par la disponibilité des services de base qui reste fortement limitante en milieu rural.

Appropriation et durabilité

180. Quoique guidée par les objectifs de rationalisation de l'utilisation de ses ressources, l'adoption par l'Etat mauritanien d'une stratégie visant notamment à mieux cibler ses interventions en matière de filets de sécurité sociaux est encourageante pour l'appropriation des approches portées par le PAM en matière d'assistance à alimentaire. Néanmoins, il est bien tôt pour parler de durabilité, d'un système national encore en construction. La durabilité et les impacts de ces actions doivent être mesurés sur le long terme.

¹¹⁹ Crise de 2011-2012 : 24,6% de ménages en insécurité alimentaire en décembre 2011 (post-récolte) et 32,3% en juillet 2012 (soudure). Période post-crise : Ménages en insécurité alimentaires en périodes post-récolte en 2012 et 2013 : respectivement 16,5% et 18,5%. Ménages en insécurité alimentaires en périodes de soudure en 2013 et 2014 : respectivement 23,7% et 26,2%. Données des enquêtes FSMS.

181. L'implication limitée et l'absence d'appropriation par le CSA dans les activités de nutrition (illustrée par une absence de contribution au financement des actions de prise en charge de la MAM), limitent fortement la durabilité des actions. Plus généralement, et notamment du fait des difficultés de coopération entre le CSA et les autres institutions nationales impliquées (MASEF et MS), la pérennisation des interventions de la PCIMA en Mauritanie est un sujet de préoccupation.

182. Dans un contexte de pauvreté et de vulnérabilité des populations, l'appropriation et la durabilité des résultats de l'alimentation scolaire ne peuvent se produire qu'avec un engagement financier constant et stable de la part du gouvernement, ce qui n'est pas le cas depuis 2011 (se référer à paragraphe 66 pour explication). Cependant, force est de reconnaître que les communautés ont entrepris des efforts pour faire fonctionner les cantines scolaires. Ces efforts ne sont, toutefois, pas durables, non seulement du fait des conditions socio-économiques de ces populations, mais surtout du fait de l'idée très répandue selon laquelle tout ce qui relève de l'éducation est du ressort de l'état.

183. Les actions FFW/FFA se caractérisent par un manque de durabilité (les infrastructures réhabilitées reviennent à l'état initial après un délai très court) malgré la mobilisation des bénéficiaires pour entretenir des actifs importants pour leurs moyens d'existence. Cela est dû à plusieurs facteurs, notamment la durée trop courte des interventions, leur manque de qualité technique, mais aussi le manque d'implication et d'encadrement du CSA et/ou des Ministères compétents (Agriculture, Elevage ou Environnement) sur le long terme.

184. **La participation des groupes cibles** dans la conception des actions a été sensiblement plus forte pour les activités FFA pour le reste des composantes du portefeuille. La conception des actions FFA a toujours reposé en théorie sur la consultation des groupes cibles, au travers de requêtes qu'ils devaient formuler auprès du CSA, puis d'un processus de planification participative pour le PRRO 200460. Cependant, en 2015 le PAM a restreint les actions à l'appui au maraîchage et aux mises en défens, ce qui est incohérent avec l'approche de planification participative communautaire.

185. Pour les transferts inconditionnels, la participation des groupes cibles repose essentiellement dans le ciblage des ménages bénéficiaires, réalisés par les comités villageois de ciblage. Néanmoins, les groupes cibles ne sont informés des actions qu'au dernier moment. Ils ne semblent pas avoir une bonne compréhension des critères de décision ni des explications d'éventuels écarts à la programmation. Des systèmes de recours et de plaintes sont prévus dans la conception des programmes, mais leur mise en place est souvent peu effective ou récente (2015).

Efficienne

Partenariats opérationnels

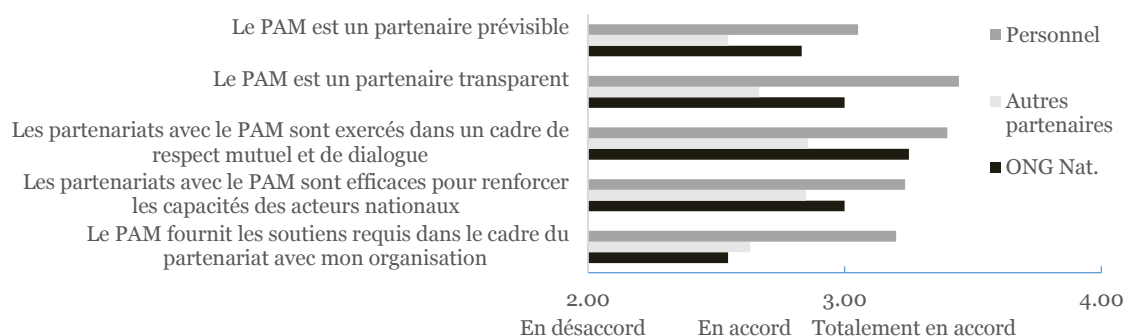
186. **Les partenaires d'exécution** du PAM dans les secteurs de la sécurité alimentaire, du développement rural et de la nutrition sont, pour la plupart, des ONG nationales avec qui le PAM entretient des relations de longue date, mais qui, selon les entretiens menés avec plusieurs parties prenantes, manquent parfois de capacités et d'expertise, notamment en matière de nutrition. La précarité d'un financement soutenu, la brièveté des contrats passés avec les ONG et la rareté d'un personnel d'encadrement de très haut niveau ont limité le transfert de capacités aux ONG partenaires, malgré la volonté affichée par le PAM. Ceci, couplé avec les capacités

limitées du CSA a conduit à un accompagnement technique et de gestion insuffisant des partenaires d'exécution. L'initiative prise en 2015 de constitution de consortiums a pour objet, en plus de la réduction des coûts de partenariat et de la charge administrative, de renforcer ces capacités. Les ONG voient des points positifs dans cette approche, comme la mutualisation des ressources ou une meilleure valorisation des complémentarités entre membres, mais aussi des points négatifs, notamment le manque de visibilité des membres non chefs de file, qui n'ont pas d'interlocution directe avec le PAM.

187. Les Figures 19 et 20 issues du sondage réalisé par l'équipe d'évaluation en octobre 2015 auprès de 104 membres du personnel du PAM et de partenaires¹²⁰ présentent des informations sur la perception des personnes sondées en termes de savoir-faire du PAM dans 7 domaines, y compris ses 4 secteurs d'intervention, et de qualité du partenariat. Pour ce qui est de la qualité du partenariat avec le PAM (Figure 10), les opinions sont contrastées. Les partenaires d'exécution jugent le PAM peu prévisible et fournissant peu les soutiens requis, alors qu'ils portent un jugement positif sur la transparence du PAM comme partenaire, et sur les questions de respect mutuel et dialogue, et de renforcement de leurs capacités. Les autres partenaires jugent globalement le PAM de façon moins positive, notamment en matière de transparence. Ce sondage renforce les observations établies au cours de cette évaluation qui indiquent des capacités d'accompagnement des partenaires du PAM insuffisantes, notamment au niveau des sous bureaux. La Figure 19 montre que, globalement, tant le personnel du PAM que ses partenaires d'exécution (ONG nationales) et ses autres partenaires ont en général une opinion positive quant au savoir-faire du PAM. Les opinions sur le savoir-faire du PAM sont en moyenne assez homogènes¹²¹. Quelques exceptions sont notables: les partenaires d'exécution ont la meilleure opinion du PAM dans les domaines de la capacité de réaction aux urgences et de la nutrition, alors que les autres partenaires ont les perceptions les moins bonnes dans ces domaines, de même que pour le dialogue politique et les actions FFW/FFA/FFT.

Figure 19: Perception du personnel du PAM et de ses partenaires sur la qualité du partenariat avec le PAM

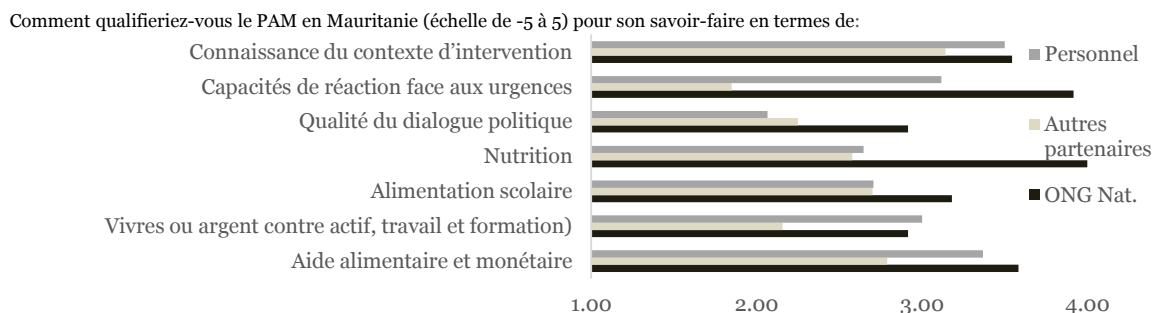
Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les déclarations suivantes concernant le PAM Mauritanie ?



¹²⁰ ONG, SNU, gouvernement mauritanien, donateurs, secteur privé, dont 64 ont répondu. Voir Annexe 7 pour les résultats complets du sondage

¹²¹ Les moyennes des notations pour les trois types d'acteurs sont comprises entre 2 et 4 sur une échelle allant de -5 à 5

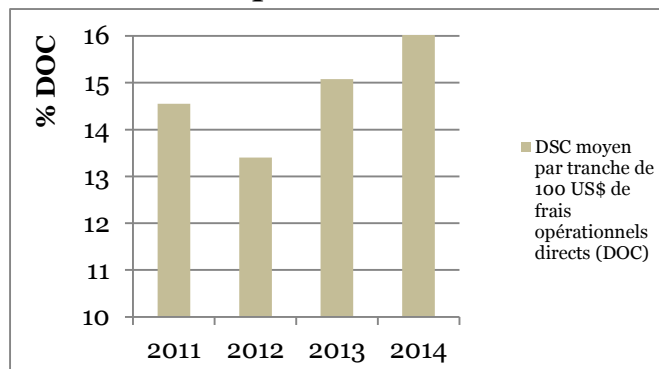
Figure 20: Perception du personnel du PAM et de ses partenaires sur le savoir-faire du PAM dans certains domaines



Analyse des coûts

188. **Globalement, les coûts de supports** associés au fonctionnement du BP et à la mise en œuvre des activités sont globalement élevés sur la période évaluée, et dépasse le seuil visés par le PAM (voir Figure 21), en dehors de 2012, année durant laquelle la composante Coûts Directs de Support (DSC en anglais) a été favorablement influencée à la baisse par un niveau d'activités intense¹²². La contraction du niveau des frais opérationnels directs en 2014 a eu une répercussion défavorable sur le DSC, BP rencontre des difficultés à mettre ses frais généraux en rapport avec son niveau d'activité. Cette difficulté procède essentiellement avant tout de l'imprévisibilité du niveau de mobilisation des ressources.

Figure 21: Evolution de la composante DSC (ensemble des opérations)



Source: Extraits des états financiers des SPRs des 12 programmes du portefeuille pour les années 2011-2012 - 2013 - 2014. Management Plan 2015-2017 pour bornes au niveau corporatif.

Notes:

- (1) Pour EMOP 200438 (régional) - 4 pays) les coûts pour la Mauritanie ont été alignés sur le pourcentage du tonnage total de vivres distribués, soit: 2012: 40,86%, 2013: 40,24%, 2014: 43,42%.
- (2) Management Plan 2015 - 2017 (Table A III7 page 106): DSC as % of operational requirements per year: 2013: 13,8%; 2014: 11,90%; 2015: 10,20 %.

189. **Analyse des composantes de coûts des vivres** pour 8 opérations du portefeuille 2011-2015 (voir Annexe 11, Tableau 2). Pour les vivres, les coûts directs ont varié de manière significative au cours de la période, l'écart le plus important se situant entre le CP 102090 (672 US\$/tonne) et le PRRO 200640 (1.529 US\$/tonne). L'une des composantes principale de ces variations est le coût d'achat des vivres, qui a doublé en parallèle avec l'évolution du prix des vivres sur les marchés mondiaux entre 2003 et 2014 (indice des prix de la FAO). A l'exception du CP 102090, le coût du transport extérieur (fret maritime) est resté stable, oscillant entre 12 et 48 US\$. Le PAM a su bénéficier de quelques arrivages de blé et riz en vrac à raison de 10 à 20 US\$ la tonne alors que le taux moyen du fret conteneurs (20') est de l'ordre de

¹²² Pour 100 US\$ de prestation (Vivres, C&V, frais ODOC et augmentation de capacité de développement), les coûts DSC ont été les suivants : 14,55 US\$ en 2011; 9,33 US\$ en 2012; 14,53 US\$ en 2013; 17,06 US\$ en 2014. Voir détail dans le Tableau 2 en Annexe 11.

400US\$. Le coût de la composante de Transport Local, Stockage et Manutention (LTSH en anglais) a évolué durant la période 2011 – 2014 entre 150US\$ et 220US\$ la tonne, une hausse 45% qui s'explique par une hausse du coût du transport route et des frais de distribution en progression. La complexité et la multiplicité des activités sous le couvert du programme d'urgence EMOP 200333 a toutefois porté le coût de la composante LTSH à 271US\$ la tonne

190. **Une analyse comparative** des budgets avancés pour 11 programmes semblables (CP – PRRO et EMOP) durant la période 2011 – 2015 dans les pays voisins de la Mauritanie a permis de constater que dans son ensemble les éléments de coûts réels notés en Mauritanie s'inscrivent dans la moyenne de coûts dégagee des budgets des pays voisins, à l'exception du PRRO 200640 pour lesquels les coûts d'acheminement des vivres sont particulièrement élevés (voir Annexe 11, Tableau 3).

191. Toutes les procédures d'appel d'offres pour l'achat de services ont été respectées. De même il a été fait preuve d'une grande rigueur lors de la conclusion des accords Field Level Agreement (FLA) avec les partenaires de sorte que l'on peut avancer que le BP s'est à tout moment efforcé d'obtenir un prix juste pour les services qu'il entendait acheter. L'évaluation n'a pas relevé un usage significatif de la facilité de préfinancement (Forward Purchasing Facility – FPF) ou de la disponibilité de stocks avancés au départ de dépôts UNHRD situés à Accra et Las Palmas.

Dispositif opérationnel

192. La stratégie logistique du PAM n'a pas connu de modifications sensibles durant la période 2011 – 2015. D'une part les procédures du PAM sont, depuis l'introduction du système COMPAS en 2004 et WINGS en 2005, restées virtuellement inchangées, et d'autre part les voies d'acheminement des vivres se limitent essentiellement au seul corridor de Nouakchott. L'acheminement de vivres par le corridor de Dakar – Rosso (frontière) est resté limité à la réception de grosses consignations de céréales en vrac destinées à trois pays de la sous-région, conduisant à des difficultés de transbordement. La desserte maritime a été excellente avec les services de MAERSK Lines et CMA–CGM offrant chacun une desserte hebdomadaire. Le port de Nouakchott a connu de brèves périodes de congestion, la situation s'améliorant nettement à partir de 2013 avec la mise en service de trois nouveaux postes à quai. La négociation des contrats de transport maritime est du ressort du service OSLS – Shipping Services à Rome. Si le transit portuaire a dans l'ensemble fonctionné sans trop de problèmes, le délai du transit portuaire des vivres du PAM est de l'ordre de 10 à 21 jours, ce qui est anormalement long pour des marchandises bénéficiant de l'exonération de droits à l'importation. Le dépotage obligatoire de tous les conteneurs de vivres à l'intérieur de l'enceinte portuaire prive en somme le PAM des bénéfices de la containerisation et est une source de frais superfétatoires.

193. Alors que les transitaires et les transporteurs routiers sont fort satisfaits de la transparence des procédures d'appel d'offres et d'attribution des marchés, mention est faite de lenteurs de paiement des factures par le PAM, le délai contractuel de 30 jours étant maintes fois dépassé. Une approche par trop formaliste du règlement des litiges semble être la principale cause des délais rapportés. Cependant les prestataires de services et partenaires, y compris les ONG, reconnaissent que depuis 2014 la situation a connu une amélioration sensible. Une bonne concertation avec les services de logistique CSA et DNES a permis au PAM de moduler et de couvrir ses besoins en capacité d'entreposage. A Bassikounou le PAM a suppléé à l'absence d'entrepôts avec la mise en place de 5 wikhalls.

194. Malgré cette organisation de la chaîne d'approvisionnement globalement cohérente, le BP, dont les capacités étaient affaiblies par les difficultés de financement en début de période a connu des difficultés organisationnelles et opérationnelles pour répondre aux crises de 2012. L'inspection du BP a notamment souligné des risques associés à la faiblesse des systèmes d'appui (administration et logistique) liés à l'instabilité du BP à cette période, une formalisation trop faible des Procédures Opérationnelles Standards (SOP en anglais), l'ouverture d'une base très importante à Nema sans justification stratégique (trop proche de la base de Bassikounou) et sans autorisation du BR. Par ailleurs, les camions achetés en urgence en 2012 ont été peu utilisés.

195. L'Annexe 12 présente deux graphiques qui, au départ d'extractions du système COMPAS et des SPRs, tentent d'analyser pour le CP 200251 et le PRRO 200474 le rapport entre l'irrégularité de la mobilisation des ressources financières, les délais de réception des vivres et finalement la cadence de distribution des vivres. Si les CP 200251 et PRRO 200474 ont bénéficié au départ d'importants transferts de vivres en provenance des programmes antérieurs – ex CP 102090 et ex EMOP 200333 – le démarrage de la distribution des vivres n'a pas été pour autant immédiat. Pour les programmes des cantines scolaires il est à noter que les distributions ont eu lieu une fois l'année scolaire déjà bien avancée. Plus que la modicité des contributions versées, c'est avant tout l'absence de toute projection des contributions attendues et les délais de 4 à 5 mois nécessaires à l'acheminement des vivres qui ont perturbé la programmation. Par ailleurs, les délais d'approvisionnement ont parfois conduit à l'avarie de certains produits en quantité significative, notamment des aliments de supplémentation prêts à l'emploi (ASPE).

Soutien aux opérations humanitaires en Mauritanie

196. Les acteurs humanitaires interrogés se sont déclarés largement satisfaits des services offerts par UNHAS. Le financement de ce service a été moins controversé. Le prolongement et la réhabilitation de la piste de Bassikounou ont connu des délais ce qui a nécessité la mise en service d'un deuxième avion. Le service opère actuellement avec un recouvrement des frais de l'ordre de 6%. Ce choix s'est au début heurté à une réprobation de l'Agence Nationale pour l'Aéronautique Civile.

197. Enfin, le SO 200424 qui visait une augmentation des capacités de stockage et de transport au service de l'ensemble des acteurs humanitaires en parallèle avec l'EMOP 200333 n'ont pas été exécutés faute d'intérêt des autres acteurs et donateurs potentiels. Une partie des activités prévues ont été financées sur d'autres opérations.

Performance et Résultats: points clés

- Le niveau de réalisation est bon pour l'assistance aux réfugiés maliens, mais plus contrasté pour les actions visant les populations Mauritanienes: faible nombre de repas annuels pour l'alimentation scolaire, retard systématique pour l'assistance alimentaire, faible taux de réalisation ces deux dernières années pour les transferts monétaires, faible taux de réalisation pour les FFA, discontinuité des réalisations pour la nutrition.
- Les effets sont positifs pour l'assistance aux réfugiés Maliens, et les mesures proposées difficiles à interpréter pour les populations Mauritanienes en dehors du score de consommation alimentaire (évolution positive mais limitée).
- La situation alimentaire et nutritionnelle des populations mauritanienes ne s'est pas améliorée sur la période évaluée. Il est difficile de mesurer la contribution du PAM à ces tendances générales.
- La mise en place de synergies effectives entre les actions du PAM et avec celles de ses partenaires est limitée, notamment du fait d'un manque de prévisibilité dans la mise en œuvre des activités.
- La PAM s'est appuyé sur des partenariats opérationnels de longue date, mais discontinus du fait de difficultés de financement. Malgré des appuis reconnus, certaines faiblesses techniques chez les partenaires opérationnels persistent, notamment en matière de nutrition.
- Malgré une chaîne d'approvisionnement globalement bien conçue, les retards d'acheminement, conduisant parfois à des pertes, ont été fréquents, notamment à mettre en relation avec des difficultés de dédouanement et de gestion. Les coûts de structure en augmentation ces deux dernières années, sont à mettre en lien avec les difficultés de financement et la baisse de l'activité.

3 Conclusions et Recommandations

3.1 Appréciation Globale¹²³

Pertinence, cohérence et adéquation

198. Les orientations stratégiques du PAM en Mauritanie ont été pertinentes au regard de la situation alimentaire et nutritionnelle, dont le suivi a été efficace et continu. Le PAM s'est mobilisé pour répondre aux crises alimentaires liées à la sécheresse et à l'afflux des réfugiés maliens. L'usage important de transferts monétaires et l'adoption d'une stratégie orientée vers l'appui à la résilience des populations vulnérables a été conforme aux politiques du PAM.

199. Néanmoins, une attention moins importante que prévue par la SP 2011-2016 a été portée au renforcement des capacités sectorielles, tant au niveau central que décentralisé. Ce manque de continuité stratégique s'explique par les facteurs internes et externes relatifs au cadre institutionnel gouvernemental et la collaboration entre agences du SNU.

200. Enfin, l'inadéquation entre les ambitions programmatiques du PAM et les disponibilités financières ont conduit à des difficultés à opérationnaliser les stratégies escomptées, notamment en fin de période.

Efficacité et efficience

201. L'assistance aux réfugiés maliens a été efficace et a contribué, avec l'action d'autres acteurs, à réduire l'incidence de la malnutrition. Pour les actions visant les populations mauritaniennes, le bilan est plus contrasté et est caractérisé par une mise en œuvre irrégulière (cantines scolaires et *Blanket Feeding*), tardive et souvent en dehors de la période de soudure (DGV et *Blanket Feeding*), discontinuée (assistance alimentaire pour actifs) ou comportant de fortes contraintes pesant sur la qualité de l'exécution (traitement de la MAM). Des effets positifs – mais limités – sur la consommation alimentaire sont mesurés, mais les systèmes de mesure des effets spécifiques des volets nutrition et assistance alimentaire pour actifs ont été peu efficaces.

202. L'efficience a été réduite par une instabilité des ressources humaines. A partir de 2012/2013, on note le renforcement des systèmes d'appui aux opérations et de suivi pour se conformer aux normes et standards du PAM.

Interconnectivité et durabilité

203. Malgré une recherche de synergies internes et externes, leur mise en place effective est réduite par l'imprévisibilité dans la mise en œuvre découlant de difficultés financières.

204. La durabilité des actions en matière de filets sociaux (transferts pluriannuels, alimentation scolaire, nutrition) dépend de l'appropriation par le Gouvernement des orientations appuyées par le PAM, pour le moment limitées. La durabilité fragile des réalisations issues de l'assistance alimentaire pour actifs en réduit les perspectives d'impact.

¹²³ Les principales conclusions sont également présentées en Annexe 17 selon le Cadre de Gestion des Résultats 2014-2017 du PAM

3.2 Enseignements clés

205. Ces leçons de l'expérience Mauritanienne sont soulignées pour encourager leur prise en considération dans les améliorations en cours des systèmes de gestion, visant à permettre au PAM de concevoir, mettre en œuvre et rendre compte de portefeuilles pays concentrés sur des orientations stratégiques et en mesure de démontrer leurs résultats.

206. La «stratégie pays» n'a pas été un outil suffisamment utile pour piloter le portefeuille pour d'avantage d'efficacité et d'efficience. En grande partie du fait de la conception de l'outil lui-même, la stratégie pays était: a) insuffisamment alignée sur le plan stratégique du PAM, b) n'a pas suffisamment cerné les risques, stratégies et besoins d'investissement associés aux questions de mobilisation des ressources et intégrer une réflexion sur les priorités pour les demandes de mobilisation de fonds multilatéraux; c) n'a pas traité du dispositif opérationnel et des ressources humaines nécessaire à remplir les objectifs fixés; d) n'a pas établi d'objectifs programmatiques chiffrés s'appuyant sur les indicateurs des SRF.

207. Le respect des échéances est un critère de performance essentiel dans les contextes marqués par une forte saisonnalité comme la Mauritanie et le Sahel. Les outils standards du PAM pour suivre et rendre compte de l'exécution des programmes utilisés sur la période n'ont pas bien pris en compte de cette dimension et n'ont jusqu'à lors pas été adapté localement dans ce sens. Par ailleurs, l'analyse des composantes de coût et l'analyse géographique de l'exécution des opérations fournie par les outils de reporting standard (SPR) étaient insuffisantes.

3.3 Recommandations

208. Ces recommandations visent à guider le PAM vers une stratégie permettant de redonner une place centrale aux objectifs de renforcement des capacités institutionnelles qu'il s'était donné en 2011 et qui demeurent aujourd'hui pertinents. Elles s'articulent avec certaines opportunités, notamment un regain d'attention du Gouvernement à l'alimentation scolaire, aux filets de sécurité sociaux et à la résilience, et tiennent compte de la réduction des financements humanitaires. L'Annexe 18 présente les liens entre les principales conclusions et les recommandations présentées ci-dessous.

209. Thématique 1: Positionnement stratégique du PAM en Mauritanie pour la période à venir

210. Recommandation 1: le BP devrait poursuivre la recherche et la mise en œuvre des complémentarités et synergies avec le programme national de filets sociaux, Tekavoul. Ceci implique: a) de s'engager pour une utilisation progressive du registre national de la pauvreté pour le ciblage des ses actions de transferts pluriannuels conditionnels en se conformant aux critères de ciblage associés; b) d'associer ces transferts pluriannuels à des objectifs explicites et des actions visant un impact à long terme sur les causes sous-jacentes de la malnutrition, s'appuyant sur des analyses mises à jour en matière de relations de genre et de causes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, y compris les pratiques de consommation; c) dans les communes ciblées par *Tekavoul*, de n'envisager des transferts qu'en cas de conjoncture difficile, soit en augmentant la valeur des transferts réalisés soit en ciblant une part plus large de la population; d) de capitaliser sur ces expériences.

Importance prioritaire, à inscrire dans la durée, à partir de 2016/2017.

211. Recommandation 2: Le BP, avec l'appui du BR, devrait poursuivre les efforts de renforcement des capacités de la Mauritanie dans le suivi de conjoncture et d'alerte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ceci implique: a) de poursuivre l'appui à l'institutionnalisation du processus Cadre Harmonisé en Mauritanie, et exercer un plaidoyer au niveau régional pour une facilitation de meilleure qualité; b) d'appuyer une meilleure prise en compte des problématiques pastorales et urbaines par le système national; c) d'appuyer la formalisation d'un système national de surveillance nutritionnelle, complétant les enquêtes par des informations nutritionnelles opérationnelles (suivi des admissions, données issues des actions de dépistage...).

Importance secondaire, à inscrire dans la durée, dès 2016.

212. Recommandation 3: Le BP devrait renforcer ses appuis à l'amélioration de l'environnement institutionnel pour la nutrition et à l'efficacité et l'efficience du dispositif pour la prise en charge et la prévention de la malnutrition. Ceci implique: a) le renforcement d'initiatives conjointes (notamment avec l'UNICEF à travers la plateforme REACH) visant à renforcer le dialogue entre les institutions de l'Etat concernées; b) la mise en place des approches opérationnelles renforçant la coordination locale des activités de lutte contre la malnutrition; c) Poursuivre les efforts de développement et de renforcement des capacités des opérateurs nationaux pour la nutrition, favoriser leur collaboration avec d'autres acteurs spécialisés, et encourager la dynamisation d'une société civile nationale porteuse des enjeux associés à la malnutrition; d) la conduite d'un diagnostic conjoint avec les institutions nationales sur l'efficacité et l'efficience du dispositif national pour la prise en charge de la MAM et la prévention de la malnutrition.

Importance prioritaire, à inscrire dans la durée, à partir de 2016/2017.

213. Recommandation 4: Le BP devrait renforcer l'approche résilience en accordant une plus grande importance à la gouvernance, la qualité et la durabilité des réalisations. Ceci implique: a) de s'assurer de la mise en œuvre effective de l'approche résilience, reposant notamment sur la PCP et la mise en œuvre sur 3 en prenant soin d'aborder les aspects de gestion, gouvernance et entretiens des actifs dès la phase de planification; b) d'appuyer les ministères concernés pour élaborer un recueil de normes techniques pour les différents types d'actifs; c) au-delà du renseignement des indicateurs du SRF, d'investir dans la conduite d'études spécifiques de capitalisation sur les impacts et la durabilité des réalisations passées.

Importance prioritaire, à inscrire dans la durée, à partir de 2016/2017, mesures des impacts pour 2018.

214. Recommandation 5: Le BP devrait conditionner son appui en matière d'alimentation scolaire par des garanties d'un engagement du Gouvernement au financement d'un programme national. Suite à l'atelier SABER, il convient, sur la base du plan d'action produit, de préciser l'ensemble des besoins d'appui technique, et de délimiter plus précisément et étroitement le rôle du PAM.

Importance prioritaire pour 2016.

Thématique 2: Implications programmatiques

215. Recommandation 6: Le BP devrait concentrer géographiquement ses activités et renforcer les synergies effectives entre actions. La couverture géographique devrait être réduite (3 à 4 willayas) pour renforcer la prévisibilité des actions. Cette concentration géographique doit s'accompagner d'une attention plus importante encore sur la mise en œuvre effective de synergies entre les actions du PAM, et sur la coordination sectorielle et intersectorielle locale.

Importance prioritaire pour 2016.

Thématique 3: Ressources humaines

216. Recommandation 7: Le PAM (BP, BR et Division Programme et Politiques) devrait stabiliser et renforcer les ressources humaines du bureau, notamment en matière d'appui aux programmes. Ceci implique: a) de renforcer l'unité programme, en termes de capacités techniques en matière de nutrition, genre, éducation, et développement rural; b) de veiller à un strict respect des normes de passation; c) d'encourager la continuité au niveau des ressources humaines internationales en décalant les arrivées et départs aux postes clés, notamment dans le cas de petits bureaux sensibles aux effets négatifs de la rotation de l'encadrement.

Importance prioritaire, à inscrire dans la durée, à partir de 2016/2017.

Acronymes

ACF	Action Contre la Faim
ASPE	Aliments de Supplémentation Prêts à l'Emploi
BR	Bureau Régional
CAD	Comité d'Aide au Développement
CERF	Central Emergency Response Fund
CILSS	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CMA – CGM	Compagnie Maritime d'Affrètement – Compagnie Générale Maritime
CODEP	Commissions Départementales
CRENAM	Centre de Réhabilitation Nutritionnelle Ambulatoire
UNDAP	Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
CTP	Comité Technique Permanent pour la nutrition
COD	Coûts Opérationnels Directs (DOC en anglais)
COMPAS	COMmodity Moving Processing and Analyzing System
CSD	Coûts de Support Direct (DSC en anglais)
CP	Programme de Pays
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
DEVCO	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement de la Commission Européenne
DGV	Distribution Générale de Vivres
DNES	Direction de la Nutrition de l'Education Sanitaire
DREN	Direction Régionale de l'Education Nationale
EMOP	Opérations d'Urgence
EPP	Evaluation du Portefeuille de Pays
FAA	Food Assistance for Assets
FEWS	Famine Early Warning Systems
FLA	Field Level Agreement
FSMS	Enquête de Suivi de la Sécurité Alimentaire des Ménages
FPF	Forward Purchasing Facility
GLPE	Groupe Local des Partenaires de l'Education
GRET	Groupe de Recherches et d'Echanges Technologiques

GRN	Gestion des Ressources Naturelles
GTS	Groupe Technique Spécialisé
HEA	Household Economy Approach
HCR	Haut-Commissariat pour les Réfugiés
HIMO	Haute Intensité de Main d'Œuvre
IASC	Inter-Agency Standing Committee
ICA	Integrated Context Analysis
IR-EMOP	Opérations d'Urgence de Réponse Immédiate
LTSH	Transport Local, Stockage et Manutention
MA	Ministère de l'Agriculture
MAED	Ministère des Affaires Economiques et du Développement
MAG	Malnutrition Aigüe Globale
MAM	Malnutrition Aigüe Modérée
MAS	Malnutrition Aigüe Sévère
MASEF	Ministère des Affaires Sociales, de l'Enfance et de la Famille
ME	Ministère de l'Elevage
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MEN	Ministère de l'Education
M&E	Suivi et Evaluation
MS	Ministère de la Santé
OCHA	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires
ODOC	Other Direct Operational Costs
ONG	Organisations Non Gouvernementales
OSA	Observatoire de la Sécurité Alimentaire
PAIN	Plan d'Action Intersectoriel de Nutrition
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PARSACC	Projet d'Amélioration de la Résilience des Communautés et de leur Sécurité Alimentaire face aux effets néfastes des Changements Climatiques
PCIMA	Protocole National de Prise en Charge de la Malnutrition Aigüe
PCP	Planification Communautaire Participative
PDM	Monitoring Post Distribution
PGG	(Division) Partnership and Governance – Government

PGP	(Division) Partnership and Governance - Private
PMT	Proxy-Mean Testing
PNDSE II	Programme National du Secteur Educatif 2011-2020
PNIA/SA	Plan National d'Investissement Agricole
PRRO	Interventions Prolongées de Secours et de Redressement
PSME	Planification Saisonnière des Moyens d'existence
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RTED	Réception, Transport local, Entreposage et Distribution
SAN	Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
SAVS	Stocks Alimentaires Villageois de Sécurité
SCA	Score de Consommation Alimentaire
SIM	Système de Suivi des Marchés
SISA	Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire
SMART	Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions
SNIG	Stratégie Nationale d'Institutionnalisation du Genre
SNPS	Stratégie Nationale de Protection Sociale
SNSA	Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire
SO	Special Operations (Opérations Spéciales)
SOP	Procédures Opérationnelles Standards
SPR	Rapports Standards de Projets
SP	Stratégie Pays
SRF	Strategic Results Framework
SNU	Système des Nations Unies
STOL	Short Take-off and Landing (plane)
UNCT	Equipe Pays des Nations Unies
UNHRD	United Nations Human Resources Depots
VAM	Vulnerability Analysis and Mapping
WASH	Water, Sanitation and Hygiene
WINGS	WFP Information Network and Global System

Références bibliographiques

Banque Africaine de Développement. 2014. *Africa Economic Outlook*. Mauritanie.

Banque Mondiale. 2010. *Rapport d'achèvement (RA) du projet PNDSE I*.

Banque Mondiale. 2011. *Document Stratégie Pays de la Mauritanie (DSPA) 2011-2015*.

Banque Mondiale. 2013. *Mauritania - Country partnership strategy for the period FY2014-2016*.

Banque Mondiale. 2013.b *République Islamique de Mauritanie: Programmes de filets sociaux*.

Banque Mondiale. 2013.c *Note d'Evaluation des Filets de Sécurité Alimentaire du Programme Emel (Boutiques Emel et Stocks Alimentaires Villageois de Sécurité (SAVS))*.

Banque Mondiale. 2014. *Capitaliser sur la réponse à la crise pour promouvoir le développement à long terme*.

Bonnal, J. Et Al. 2011. *Le système institutionnel Mauritanien face à la sécurité alimentaire*.

CNLS. 2011. *Plan Stratégique National de Lutte contre les IST-VIH-SIDA 2011-2015*.

CNLS. 2014. *Plan Stratégique National de Lutte contre les IST-VIH-SIDA 2015-2018 (draft 1)*.

CNLS. 2014. *Rapport d'Activité sur la Réponse au SIDA en Mauritanie*.

CSA-PAM. 2011. *Bulletin de suivi de la sécurité alimentaire, Août 2011*.

CSA-PAM. 2011.b *Impact du déficit pluviométrique et de la hausse des prix des produits alimentaires sur la sécurité alimentaire des ménages, Novembre-Décembre 2011*.

CSA-PAM. 2012. *Note de synthèse - Mauritanie: Sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages suite à la sécheresse et la hausse des prix des produits alimentaires, Juillet 2012*.

CSA-PAM. 2013. *Note de synthèse - Mauritanie: Enquête de suivi de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages, Décembre 2012/Janvier 2013*.

CSA-PAM. 2013. *Enquête de suivi de la sécurité alimentaire des ménages, Décembre 2013*.

CSA-PAM. 2013. *Enquête de suivi de la sécurité alimentaire des ménages, Juillet 2013*.

CSA-PAM. 2014. *Enquête de suivi de la sécurité alimentaire, Juin 2014*.

Commission Européenne – DG Devco. *Programme conjoint Mauritanie (2013-2014)*.

FEWSNET. 2015. *FEWS-NET_Livelihood zones_2015*.

FEWSNET-PAM. 2011. *Note d'information sur la sécurité alimentaire - Situation au 30/09/2011*.

HTSPE. 2014. *Revue institutionnelle du secteur agricole et pastoral*.

MAED. 2010. *Bilan de la mise en œuvre du CSLP 2006-2010*.

MAED. 2011. *CSLP: Plan d'Action 2011-2015*.

MAED. 2012. *Programme National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire pour la Mauritanie 2011-2015*.

MAED. 2012.b *Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire pour la Mauritanie aux horizons 2015 et vision 2030*.

MAED. 2013. *Stratégie Nationale en Protection Sociale*.

MAED. 2015. *Rapport d'évaluation globale du CSLP 2001-2015*.

MASEF. 2011. *Stratégie National d'institutionnalisation du Genre*.

MDCEDD. 2011. *Déclaration de Politique d'Environnement et de Développement Durable*.

MDCEDD. 2012. *Plan d'Action National pour l'Environnement 2012-2016 - PANE 2*.

MDG-F. 2013. *Evaluation: Accélération de la Lutte Contre la Faim et la Malnutrition des Enfants dans le Sud Est Mauritanien*.

MDG-F. 2009. *MoU et document du projet. Accélération de la Lutte Contre la Faim et la Malnutrition des Enfants dans le Sud Est Mauritanien*.

MDRE. 2001. *Stratégie de Développement du Secteur Rural, Horizon 2015*.

MDRE. 2004. *Programme d'Action National d'Adaptation aux changements climatiques - PANA-RIM*.

Ministère de la Santé. 2004. *Politique Nationale pour le Développement de la Nutrition*.

Ministère de la Santé. 2007. *Protocole National pour la PCIMA*.

Ministère de la Santé. 2007.b *Stratégie Nationale pour l'ANJE*.

Ministère de la Santé. 2008. *Stratégie Nationale pour la Survie de l'Enfant en Mauritanie*.

Ministère de la Santé. 2011. *Protocole National pour la PCIMA*.

Ministère de la Santé. 2011.b *Rapport d'Analyse de Situation du Secteur de la Santé*.

Ministère de la Santé. 2012. *Etude épidémiologique sur la Lutte contre les Troubles dus à la carence en Iode en Mauritanie.*

Ministère de la Santé. 2012.b *Plan National de Développement Sanitaire 2012-2020.*

Ministère de la Santé. 2013. *Analyse croisée de l'enquête nutritionnelle SMART et de l'enquête sur la sécurité alimentaire des ménages de juin - juillet 2012 en Mauritanie.*

Ministère de la Santé – UNICEF. 2015. *Rapport de la Revue Nationale de la Prise en Charge de la Malnutrition Aiguë en Mauritanie.* Nouakchott. Version préliminaire du rapport.

Ministère de la Santé – UNICEF. 2008 - 2014. *Enquêtes nationales SMART.*

Ministère de la Santé – UNICEF, PAM, HCR. 2014. *Enquête SMART camp de réfugiés de Mbera (octobre).*

MSAS. 2005. *Politique Nationale de Santé et Action Sociale 2006-2015.*

MSF. 2012. *Enquête SMART camp de réfugiés de Mberra (novembre).*

OCHA. 2014. *Plan de Réponse Stratégique 2014-2016 Mauritania.*

OCHA. 2014.b *Stratégie Response Plan 2014-2016 Sahel Region.*

OCHA. 2015. *SRP 2014-2016 Mauritania updated on Feb 2015.*

OCHA. 2015. *An End in Sight: Multi-year Planning to Meet and Reduce Humanitarian Needs in Protracted Crises. OCHA Think brief 15.*

Office National de la Statistique. 2008. *Profil de la pauvreté en Mauritanie.*

Office National de la Statistique. 2014. *Profil de la pauvreté en Mauritanie.*

PAM. 1999. *Enabling Development.*

PAM. 2003. *Food aid and livelihoods in emergencies strategies for WFP.*

PAM. 2004. *UN Humanitarian principles.*

PAM. 2006. *Targeting emergencies WFP policy.*

PAM. 2007. *Plan Stratégique du PAM pour 2008-2013.*

PAM. 2008. *Politique d'Evaluation.*

PAM. 2009. *Politique du Genre*

PAM. 2009b. *Une riposte axée sur les résultats: les programmes du PAM relatifs au VIH-SIDA tiennent leurs promesses.*

PAM. 2010. *Mauritania Country Strategy 2011-2016.*

PAM. 2010.b *PRRO 106050 - Evaluation externe.*

PAM. 2010.c *Evaluation des activités du PAM en Mauritanie.*

PAM. 2010.d *Politique du PAM en matière de Lutte contre le VIH et le Sida.*

PAM. 2011. *Climate Change and Hunger, Towards a WFP Policy on Climate Change.*

PAM. 2011.b *WFP Policy on Disaster Risk Reduction and Management, Building Food Security and Resilience.*

PAM. 2011.c *WFP's Role in Social Protection and Safety Evaluation.*

PAM.2011.d *Etudes des données secondaires sur la sécurité alimentaire en Mauritanie.*

PAM. 2012. *Capacity Development Kit.*

PAM. 2012.b *Cash and Vouchers Operation Review Mission to Mauritania CO, Mission Report*

PAM. 2012.c *Evaluation From Food Aid to Food Assistance Working in Partnership.*

PAM. 2012.d *Impact Evaluations of the Contribution of Food Assistance to Durable Solutions in Protracted Refugee Situations.*

PAM. 2012.e *Politique du PAM en matière de Nutrition.*

PAM. 2013. *Inspection Report WFP operations MAU.*

PAM. 2013.b *Inspection Report WFP operations MAU - Management Response.*

PAM. 2013.c *Cadre de Résultats Stratégiques du PAM pour 2014-2017.*

PAM. 2013.d *Plan Stratégique du PAM pour 2014-2017.*

PAM. 2013.e *EMOP 200333 - Evaluation externe.*

PAM. 2013.f *Point sur les activités du PAM dans le domaine du VIH et du SIDA.*

PAM. 2013.g *Rapport de ciblage des ménages vulnérables de Nouakchott*

PAM. 2014. *Atelier régional identification des besoins territoriaux en Assaba*

PAM. 2014.b *Budget Plan Guidelines.*

PAM. 2014.c *Cadrage du PRRO 200640; Atelier d'identification des besoins territoriaux, Région du Gorgol*

PAM. 2014.d *Food Assistance for Assets (FFA) Manual, A WFP Tool for Resilience Building.*

PAM. 2014.e *Management Plan 2015 – 2017.*

PAM. 2014.f *Strategic Results Framework 2014 – 2017.*

PAM. 2014.g *Synthesis Report of the Evaluation Series on the Impact of Food for Assets (2002-2011), And lessons for building livelihoods resilience.*

PAM. 2014.h *WFP Annual Performance Report 2014.*

PAM. 2014.i *WFP Corporate Partnership Strategy.*

PAM. 2014.j *Regional EMOP 200440 - Evaluation externe.*

PAM. 2015. *Annual Performance Report 2013 – 2014.*

PAM. 2015.b *Policy on Building Resilience for Food Security and Nutrition.*

PAM. 2015.c *Point sur les activités du PAM dans le domaine du VIH et du SIDA.*

PAM/Banque Mondiale. 2009. *Repenser l'alimentation scolaire. Filet de sécurité sociale, développement de l'enfant et secteur de l'éducation.*

PAM-CSA. 2009. *Enquête sur la Sécurité Alimentaire des Ménages en Mauritanie.*

PAM - CSA. 2011. *Etude de diagnostic des stocks alimentaires villageois de sécurité « SAVS »*

PAM - CSA - ACF. 2012. *Marchés et réponses à la crise alimentaire*

PAM - UNCHR. 2015. *Joint Assessment Mission (JAM) - Réfugiés Maliens en Mauritanie. Version provisoire.*

Primature. 2012. *Plan d'Action Intersectoriel pour la Nutrition 2012 – 2015.*

Primature. 2015. *Plan d'Action Intersectoriel pour la Nutrition 2015 - 2020 (version préliminaire).*

REACH - OPM. 2012. *Analyse de l'équité dans les programmes de nutrition en Mauritanie*

RIM. 2003. *Indicateurs du genre en Mauritanie.*

RIM. 2010. *CSLP - Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté 2011-2015 plan d'action.*

RIM. 2010.b *Réforme du secteur éducatif en Mauritanie. Table ronde pour la Mauritanie.*

RIM. 2011. *Programme EMEL 2012*

RIM. 2012. *Analyse croisée de l'enquête nutritionnelle SMART et de l'enquête sur la sécurité alimentaire des ménages en Mauritanie*

RIM. 2014. *Recensement Général de la Population et de l'Habitat*

RIM. 2015. *Rapport d'Evaluation Globale du CSLP 2001-2015.*

RIM. *Programme d'Action National de Lutte contre la Désertification en Mauritanie - PAN/LCD.*

RIM/AECID. 2014. *Evaluation à mi-parcours du projet d'appui à la 2^{ème} phase du PNDSE (PADP/PNDSE II). Rapport final.*

RIM/AFD. *Document Cadre de partenariat entre la France et la Mauritanie 2013-2015.*

RIM/AGIR. 2015. *Priorités Résilience Pays, Mauritanie, rapport provisoire.*

RIM/MASEF. 2012. *Note d'information concernant les pratiques et les réformes législatives adoptées récemment dans notre pays pour la promotion des droits des femmes et l'égalité des sexes.*

RIM/MEENESRS. 2012. *Cadre de gestion environnementale et sociale- PNDSE II.*

RIM/PNUD. 2012. *Diagnostic Participatif régional au Brakna et en Assaba sur la situation du genre en relation avec les OMD.*

RIM/PNUD. 2012. *Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement de la Mauritanie.* Ebauche UNDAF.

RIM/PNUD. 2012. *Rapport sur la situation du genre en relation avec les OMD au Brakna et en Assaba et pistes pour sa prise en compte par la planification du développement régional.*

RIM-PAM. 2011. *Etude des données secondaires sur la sécurité alimentaire en Mauritanie.*

R. Scott. 2015. *Financing in Crisis? Making Humanitarian Financing Fit for the Future.* OECD Development Co-Operation Paper 22. Available at <http://www.oecd.org/dac>.

SUN Mouvement. 2014. *Compendium Mauritanie.*

ECE. 2006. *Stratégie Nationale de Développement Rural.*

UE. 2008. *EU - Mauritania country strategy 2008-2013.*

UE. 2014. *Fiche Technique – Répartition verticale des compétences, Mauritanie.*

UNDAF. 2011. *UNDAF 2012-2016: Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement de la Mauritanie 2012-2016.*

UNESCO. 2004. *Etude sur la situation de l'éducation en Mauritanie.*

UNESCO. 2012. *Education pour tous: Rapport régional pour les Etats Arabes.*

UNHCR. 2012. *Global Report –Mauritania section.*

UNHCR – WFP. 2013. *Joint Assessment mission.*

UNICEF. 2011. *Rapport final enquête MICS.*

UNICEF. 2014. *Evaluation indépendante de la composante survie de l'enfant du programme de coopération UNICEF – Mauritanie. 2012 -2016. Rapport de l'évaluation, version finale.*

UNICEF – IRD. 2010. *Supplémentation des enfants de entre 6-36 mois au Tagant avec un supplément nutritionnel prêt à l'emploi pendant 3 mois de période de soudure. PPT de l'étude d'impact et conclusions.*

UNICEF - PAM – HCR. 2013. *Analyse qualitative des causes de la malnutrition dans le camp de réfugiés de Mberra.*

UNICEF - PAM – HCR. 2013. *Programme de Développement Rural Intégré (PDRI) - Requête de financement.*

Office of Evaluation
www.wfp.org/evaluation



World Food Programme