

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 3–6 juin 2013

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2013/7-C/Rev.1
6 juin 2013
ORIGINAL: FRANÇAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM AU NIGER (2007-2011)

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OEV*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Chargée de l'évaluation, OEV: Mme D. Prioux de Baudimont tél.: 066513-2945

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645/2558).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La sécurité alimentaire est un enjeu de première importance au Niger, l'un des pays les plus pauvres au monde qui est régulièrement frappé par des catastrophes naturelles – inondations et épisodes de sécheresse.

Le présent rapport d'évaluation couvre une période de cinq ans (2007-2011), pendant laquelle une crise alimentaire majeure a éclaté en 2010, entre deux autres crises alimentaires survenues l'une juste avant et l'autre après la période d'évaluation. Cette période a également été marquée par une forte instabilité politique, qui a eu des répercussions sur les activités menées par le PAM.

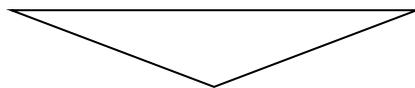
L'évaluation fournit un examen stratégique de l'ensemble du portefeuille d'activités du PAM au Niger. Les constatations qui en sont issues ont trait à la stratégie suivie et à la manière dont le PAM s'est adapté compte tenu des changements survenus au niveau de la sécurité alimentaire et du contexte politique. Cette évaluation s'intéresse à trois grands aspects: i) l'alignement stratégique du portefeuille d'activités du PAM; ii) les choix stratégiques opérés par le PAM; et iii) la performance du portefeuille et les résultats obtenus.

Globalement, le bilan de l'évaluation est positif. Les stratégies d'intervention du PAM ont été cohérentes et appropriées compte tenu des contraintes et des opportunités liées aux trois phases de la période d'évaluation: de 2007 à 2010, le bureau de pays a dû opérer sans le soutien du Gouvernement nigérien; ensuite, la crise de 2010 a empêché toute planification à long terme; enfin, pendant la dernière année couverte par l'évaluation, aucune crise majeure ne s'est produite et la relation avec le Gouvernement a été constructive. Toutes les activités étaient adaptées aux besoins de la population nigérienne, et l'efficacité a été améliorée grâce à l'accroissement du recours aux espèces comme moyen d'assistance.

La performance en matière d'efficacité et d'impact varie selon les secteurs d'activités. Les distributions de vivres, l'alimentation complémentaire, l'aide aux patients atteints de la tuberculose et l'alimentation scolaire ont permis d'atteindre les objectifs visés. En revanche, les activités Vivres et Espèces contre travail n'ont pas contribué à améliorer la productivité agricole comme elles l'auraient dû. Bien qu'il ait été établi que la supplémentation généralisée contribuait à atténuer les crises en sauvant des vies et avait un effet bénéfique sur le plan nutritionnel pour les enfants ciblés, son impact global sur la malnutrition au Niger demeure flou. En ce qui concerne les banques céréalières et le soutien aux patients séropositifs, l'équipe d'évaluation n'a pu bien mesurer la performance du fait de l'absence de données et d'objectifs définis.

À l'issue de l'évaluation, dix recommandations ont été formulées à l'intention de quatre groupes de parties prenantes.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Niger (2007-2011)" (WFP/EB.A/2013/7-C/Rev.1) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2013/7-C/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

Caractéristiques de l'évaluation

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

Contexte

2. La sécurité alimentaire est un enjeu de première importance au Niger, qui reste l'un des pays les plus pauvres de la planète. Avec l'un des plus forts taux de croissance démographique au monde, associé à des taux de pauvreté élevés et à un secteur agricole fragile soumis à des chocs climatiques répétés, le Niger reste tributaire de l'aide internationale pour relever le défi consistant à nourrir sa population. L'assistance fournie par le PAM représente 46 pour cent du total de l'aide humanitaire reçue par le Niger pendant la période d'évaluation¹. Le pays a été frappé par six catastrophes naturelles pendant la période à l'examen: des inondations en 2007, 2008, 2009 et 2010, et surtout la grande sécheresse de 2009, qui a entraîné la crise alimentaire de 2010. Au cours des douze dernières années, une année sur trois, la production de céréales a été inférieure au niveau nécessaire pour subvenir aux besoins alimentaires de la population, et trois crises alimentaires majeures ont éclaté entre 2005 et 2012. L'insécurité alimentaire au Niger connaît une évolution saisonnière marquée: la disponibilité alimentaire commence à décliner après les récoltes en octobre, puis la période de soudure commence en mai ou juin et s'aggrave progressivement jusqu'à la récolte suivante. L'incidence de l'insécurité alimentaire est constamment élevée au Niger. Le nombre absolu de personnes en situation d'insécurité alimentaire était de 5,5 millions en novembre 2011 (soit 34 pour cent de la population totale), ce juste après les récoltes lors d'une bonne année de production; pendant la crise de 2010, au début de la période de soudure, ce chiffre était de 7,7 millions de personnes (50 pour cent de la population).
3. Le Niger a été en proie à une forte instabilité politique au cours de la période d'évaluation, ce qui a directement eu un impact important sur le portefeuille d'activités du PAM. Pendant la première partie de la période à l'examen et jusqu'en février 2010, le Niger était dirigé par le Président Mamadou Tandja, qui s'est heurté à une opposition croissante après avoir fait organiser un référendum en mai 2009 portant sur la modification de la Constitution en vue d'autoriser le président à remplir un troisième mandat. M. Tandja a été renversé à l'issue d'un coup d'État militaire en février 2010. Un gouvernement militaire de transition a alors pris le pouvoir jusqu'à l'organisation d'élections législatives en janvier 2011, puis d'élections présidentielles en mai 2011 qui ont porté au pouvoir l'actuel président, Mahamadou Issoufou. L'Administration Tandja avait maintenu une

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

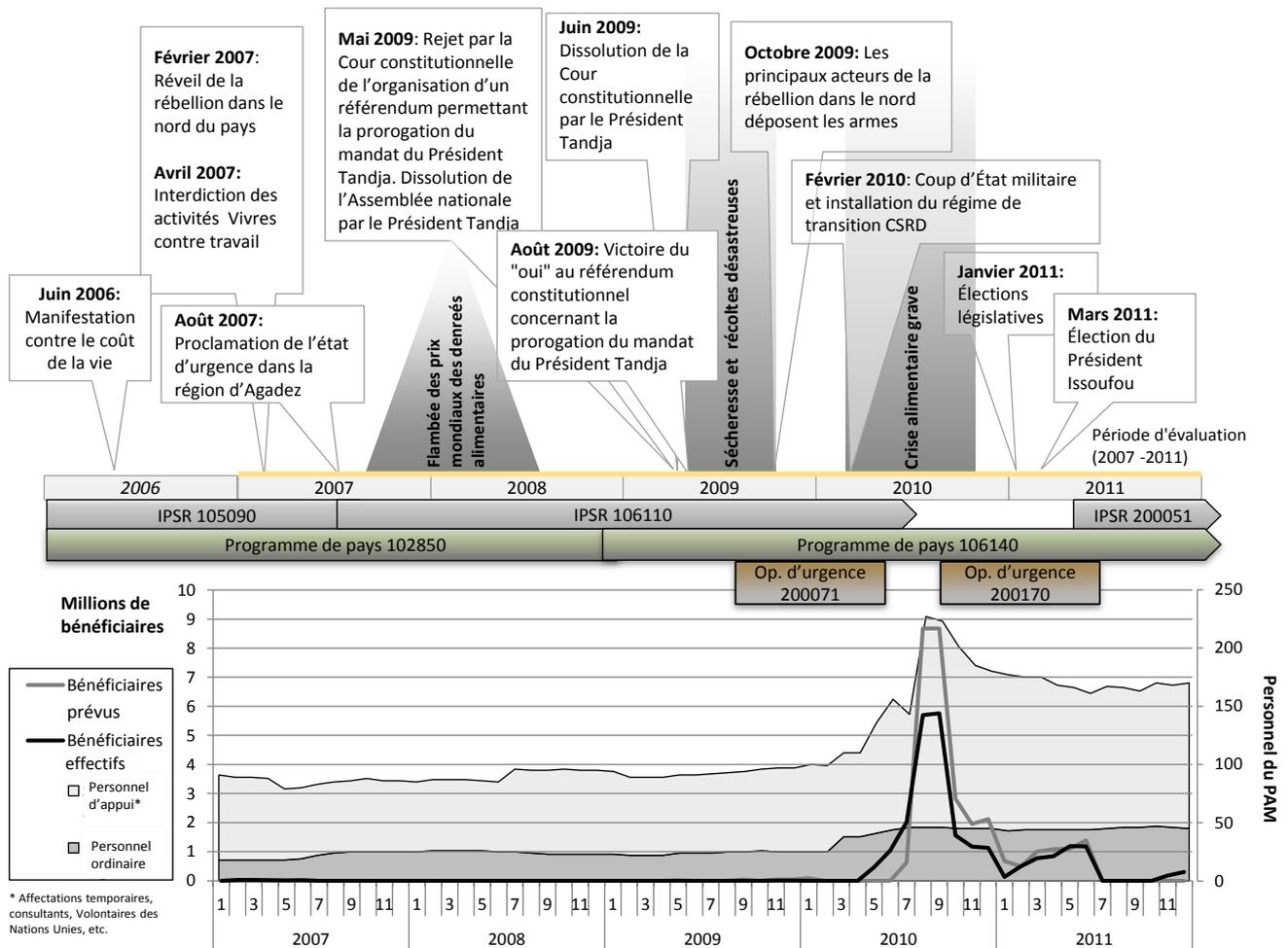
politique d'autonomie alimentaire, allant jusqu'à minimiser, voire nier, les problèmes de disponibilité alimentaire. Cette situation a changé rapidement après le coup d'État et avec l'avènement du Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (CSRD), qui a pleinement reconnu la gravité de la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

Portefeuille d'activités du PAM au Niger

4. Pendant la période d'évaluation, le PAM a mis en œuvre trois interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) (105090, 106110 et 200051), deux opérations d'urgence (200071 et 200170), et deux programmes de pays (102850 et 106140). Le choix des activités a été largement déterminé par les catastrophes survenues, surtout la crise alimentaire de 2010. La partie initiale de la période d'évaluation, correspondant à l'IPSR 105090, puis à compter de septembre 2007 à l'IPSR 106110, a été marquée par les suites de la crise alimentaire de 2005: les activités assurées englobaient des "distributions gratuites ciblées" (DGC)² et touchaient également la nutrition et le développement rural, y compris sous la forme d'un soutien aux banques céréalières et de programmes Vivres contre travail (VCT) destinés à renforcer la résilience des ménages. Les deux programmes de pays ont aussi contribué à appuyer le développement rural, les repas scolaires et l'alimentation des patients en cours de traitement contre le VIH et la tuberculose. À partir de la crise de 2010, dans le cadre de l'opération d'urgence 200170, le PAM a mis en place une assistance monétaire par le biais d'activités Espèces contre travail (ECT) et de transferts monétaires pour remplacer les distributions de vivres. La figure 1 illustre les principaux événements survenus entre 2006 et 2011, ainsi que les opérations du PAM.

² Dénomination utilisée au Niger.

Figure 1: Chronologie des événements



CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

Alignement et positionnement stratégique

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

6. Le bureau de pays a accordé la priorité à la collaboration avec les structures gouvernementales, au niveau tant national que régional. Une relation de travail très efficace a été établie avec les principaux acteurs du Gouvernement au sein du Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNP-GCA), principal organisme public de planification et de coordination de l'aide alimentaire. Sur le plan régional, le bureau de pays collabore étroitement avec les comités régionaux et sous-régionaux du Gouvernement chargés de la planification et de la surveillance de l'assistance alimentaire au niveau local. Afin qu'ils puissent remplir efficacement leur rôle de supervision sur le terrain, le bureau de pays apporte depuis 2012 un soutien financier à ces comités, conditionné à la présentation de rapports sur les visites effectuées. Cette nouvelle procédure représente un changement important par rapport aux pratiques antérieures, qui consistaient à attribuer aux organisations non gouvernementales (ONG) partenaires un budget pour les déplacements des agents de l'État. Cette procédure favorisera désormais la prise en main des opérations par les acteurs publics locaux.
7. Les activités relevant du portefeuille de pays du PAM étaient conformes aux stratégies et objectifs de ses principaux partenaires du système des Nations Unies. En particulier, l'action menée a été très bien harmonisée avec celle du Fonds des Nations Unies pour l'enfance dans le domaine de la nutrition. Les deux organismes collaborent dans le cadre du groupe de travail chargé de la supplémentation généralisée et du module d'action groupée responsable de la nutrition. Même si, encore récemment, l'action du PAM n'était guère harmonisée avec celle de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la situation a changé et les deux organismes s'efforcent d'étendre la coordination pour veiller à ce que les communautés bénéficiant de distributions de vivres et d'activités de création d'avoires du PAM reçoivent aussi des semences de la part de la FAO. La concordance a aussi été étroite avec le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida, jusqu'à ce que le PAM doive interrompre en juin 2011 son assistance aux patients séropositifs en raison du manque de fonds. Un alignement stratégique et opérationnel a été constaté avec les activités d'un nombre restreint d'ONG ou des projets de développement menés par les pouvoirs publics dans les secteurs de la santé et du développement rural, lorsque ceux-ci disposaient de financements suffisants pour assurer une présence continue dans des zones où œuvrait le PAM (distribution de rations d'accompagnement aux mères d'enfants admis dans des centres de récupération nutritionnelle intensive (CRENI) spécialisés dans la prise en charge de la malnutrition grave, banques céréalères ou activités VCT/ECT)³. Le portefeuille de pays était en outre conforme au Plan stratégique du PAM pour 2008-2013.

Choix stratégiques opérés

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

³ Médecins sans frontières Suisse pour les CRENI, Cooperative for Assistance and Relief Everywhere et Programme d'appui aux actions communautaires pour les banques céréalères, et Projet de gestion intégrée de l'environnement et Projet de développement régional de Dakoro pour les activités VCT.

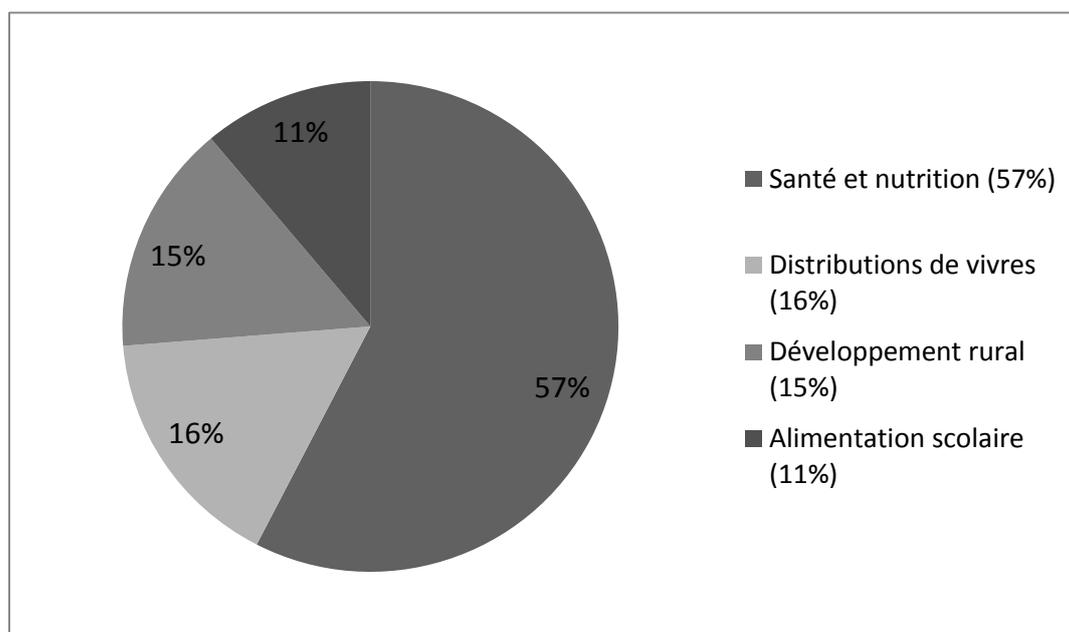
9. Les stratégies d'intervention établies par le bureau de pays ont été fortement influencées par les relations existant entre le PAM et le Gouvernement. Sous l'Administration Tandja, le bureau de pays a vu ses choix programmatiques limités, car il s'est heurté à une certaine résistance lorsqu'il s'est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

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

⇒ Présentation générale de l'aide fournie aux bénéficiaires

10. Les activités touchant à la santé et la nutrition ont constitué la plus grosse proportion du portefeuille s'agissant du volume de l'assistance alimentaire, comme le montre clairement la figure 2. Si l'on classe la supplémentation généralisée et la distribution de rations de protection dans la catégorie "Santé et nutrition", l'assistance alimentaire dans ce secteur représente alors 57 pour cent du total pendant la période à l'examen. Après la santé et la nutrition viennent les distributions de vivres (16 pour cent), puis le développement rural (15 pour cent) et l'alimentation scolaire (11 pour cent). L'ampleur des opérations menées pour faire face à la crise de 2010 dans le cadre de l'IPSR 106110 et de l'opération d'urgence 200170 relègue au second plan toutes les autres activités du portefeuille pendant la période d'évaluation, bien que l'opération d'urgence 200170 n'ait été financée qu'à hauteur de 62 pour cent du montant prévu au budget, ce qui a entraîné des déficits s'agissant aussi bien de l'assistance alimentaire que des transferts monétaires (financés à hauteur de 52 pour cent et de 72 pour cent, respectivement, des niveaux prévus).

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



Source: bureau pays.

⇒ *Évaluation de l'aide fournie, par activité*

11. **Distributions gratuites ciblées et rations de protection.** Malgré l'écart important entre les distributions prévues et celles effectivement réalisées durant la crise de 2010, l'assistance apportée a été cruciale pour sauver des vies et aider le Niger à éviter une catastrophe humanitaire de proportions gigantesques. La capacité du PAM à mettre sur pied une intervention qui a permis, lorsqu'elle a battu son plein, de venir en aide à 38 pour cent de la population du Niger est d'autant plus impressionnante que la planification avait beaucoup pâti du manque de collaboration de l'Administration Tandja. L'équipe d'évaluation a cependant jugé discutable la décision de privilégier la distribution des rations de protection destinées aux familles dans le cadre de la supplémentation généralisée, tout en mettant fin aux DGC destinées aux ménages en situation d'insécurité alimentaire. Cette décision a privé d'une assistance quelque 70 pour cent des ménages n'ayant pas d'enfant en âge de bénéficier de la supplémentation généralisée mais se trouvant pourtant en situation d'insécurité alimentaire modérée ou grave. Les conséquences pratiques de cette décision ont cependant été atténuées par le niveau élevé de partage des rations entre les ménages.
12. **Supplémentation généralisée.** La supplémentation généralisée destinée aux enfants de 6 à 23 mois pendant la période de soudure avait deux objectifs principaux: i) sauver des vies en prévenant la mortalité infantile; et ii) améliorer les résultats nutritionnels. Si l'équipe d'évaluation estime que cette supplémentation généralisée a bel et bien contribué à sauver des vies, elle juge moins manifeste son impact sur la malnutrition. Les données collectées en 2012 montrent une nette amélioration des taux de malnutrition, mais cet impact positif ne s'est pas maintenu pendant toute la période de soudure, et des problèmes persistent au niveau du ciblage. La supplémentation généralisée remplit donc clairement son objectif consistant à sauver des vies et contribue aussi sans doute à l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants, mais des points d'interrogation demeurent au sujet de son ciblage et de l'ampleur de son impact, en raison des causes multiples de la malnutrition infantile.

13. **Alimentation complémentaire pour les enfants atteints de malnutrition, les femmes enceintes et les mères allaitantes dans les centres de récupération nutritionnelle ambulatoire en charge de la malnutrition modérée (CRENAM).** Le programme d'alimentation complémentaire destiné aux enfants souffrant de malnutrition modérée réalise son principal objectif, qui est d'atteindre un taux de guérison d'au moins 75 pour cent.
14. **Distribution de rations aux mères accompagnant leurs enfants atteints de malnutrition grave dans des CRENI.** L'assistance fournie aux CRENI vise à diminuer le taux d'abandon. Cet objectif a été largement atteint, car les taux d'abandon enregistrés à la fin de la période d'évaluation étaient inférieurs à 3 pour cent, ce qui est un très bon résultat. Lorsqu'elle s'est rendue sur le terrain, l'équipe d'évaluation a pu constater que la distribution de rations aux mères accompagnant leurs enfants avait entraîné une amélioration de la diversité et de la quantité de nourriture disponible dans les CRENI.
15. **Soutien aux patients atteints de la tuberculose et du VIH.** L'assistance alimentaire assurée au profit des patients atteints de la tuberculose et du VIH a fait partie du portefeuille d'activités jusqu'en juin 2011, date à laquelle il y a été mis fin en raison du manque de financement. Aucune donnée n'a été collectée qui aurait pu permettre de savoir si cette aide avait contribué à la réalisation de l'objectif consistant à aider les patients séropositifs à prendre au moins cinq kilos pendant les six premiers mois de traitement. Le soutien aux patients atteints de la tuberculose semble avoir contribué à l'obtention de résultats positifs s'agissant de la réussite du traitement, mais les données sur les résultats sont fournies uniquement par les partenaires d'exécution, ce qui suscite quelques doutes concernant leur fiabilité.
16. **Activités Vivres contre travail et Espèces contre travail.** L'équipe a constaté que les activités VCT/ECT contribuaient pour beaucoup à la réduction de la vulnérabilité des ménages sur le plan de l'insécurité alimentaire. De façon générale, les avoirs créés dans le cadre des activités VCT/ECT appuyaient la récupération des terres agricoles, la protection des mares et la matérialisation des couloirs de passage pour les troupeaux des nomades, afin d'augmenter la productivité. Le choix des types d'ouvrages a été fait avec les communautés, sous la supervision des ONG partenaires. Cependant, le bureau de pays n'a pas défini de résultats spécifiques ni collecté de données permettant d'apprécier l'impact de ces avoirs. L'équipe d'évaluation estime que de graves lacunes dans la mise en œuvre des projets VCT/ECT ont limité leur contribution à l'amélioration de la productivité agricole. Ces lacunes tiennent surtout au fait que le cycle de planification annuel du DNP-GCA, qui détermine les choix d'ordre géographique pour les interventions VCT/ECT, n'est pas lié au calendrier agricole, et à l'absence d'un cadre d'assistance à plus long terme, et non à une défaillance des modèles techniques adoptés par le bureau de pays.
17. **Banques céréalières.** Le bureau de pays a contribué à l'élaboration d'une stratégie nationale pour les banques céréalières en accordant un soutien financier au Gouvernement nigérien en 2009-2010. Cette stratégie a été adoptée en 2011. Malgré ce succès et comme pour les activités VCT/ECT, le bureau de pays n'a pas défini d'objectifs d'impact pour les banques céréalières ni d'indicateurs qui lui auraient permis de suivre la performance de ces banques après leur création. L'équipe d'évaluation a relevé des indications de mauvaises pratiques de gestion dans les banques céréalières où elle s'est rendue, ce qui dénoterait des lacunes dans la formation ou le suivi assurés par les partenaires d'exécution.

18. **Alimentation scolaire**⁴. Le nombre de bénéficiaires du programme d'alimentation scolaire a régulièrement augmenté pendant la période à l'examen, sans hausse correspondante des volumes d'assistance alimentaire, ce qui semble avoir entraîné une réduction de la ration individuelle. Malgré cela, la progression générale des taux d'inscription, d'assiduité, de rétention et de réussite à l'examen final du primaire suggère que les activités d'alimentation scolaire atteignent les objectifs visés.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Appréciation globale

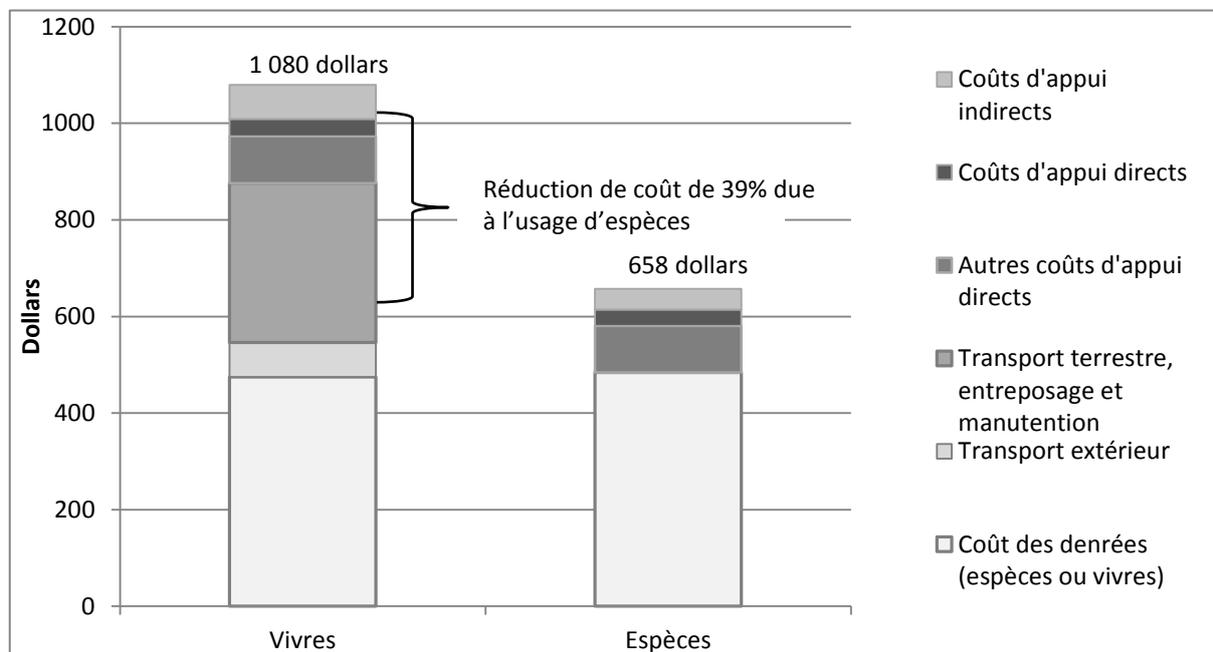
19. Pour ce qui est de la cohérence générale du portefeuille de pays, il est important de tenir compte du fait qu'il y a eu trois phases distinctes, chacune assortie de ses propres contraintes et opportunités. De 2007 à 2010, le bureau de pays a opéré dans un environnement marqué par de fortes contraintes, sans bénéficier de l'appui du Gouvernement pour ce qui était des aspects essentiels de sa stratégie. Puis, la nécessité impérative de répondre rapidement et efficacement à la crise alimentaire de 2010 a relégué au second plan toutes les autres activités et effectivement exclu toute planification à plus long terme. La dernière année de la période couverte par l'évaluation – 2011 – a aussi été la première à être réellement dépourvue de contraintes, non marquée par une crise alimentaire majeure et caractérisée par une relation constructive avec le Gouvernement.
20. Après analyse des divers facteurs externes et internes expliquant les résultats du portefeuille, l'équipe d'évaluation estime que la direction et le personnel du bureau de pays ont abordé avec succès chacune de ces trois phases, adoptant des stratégies d'intervention appropriées dans chaque cas. Au cours de la première phase, le bureau de pays est parvenu à continuer de fournir un faible niveau d'assistance alimentaire sans susciter d'opposition de la part du Gouvernement, ce qui aurait pu dans le cas contraire mettre en péril sa présence au Niger. Il s'agissait là du scénario fondé sur les hypothèses les plus favorables du point de vue de ce qui était réalisable avec un gouvernement qui aurait sans doute préféré voir le PAM cesser ses opérations. Pendant la crise de 2010, le bureau de pays a simplement fourni la plus grande part de l'assistance qui était essentielle pour éviter une énorme catastrophe humanitaire. Enfin, en 2011, le bureau de pays a commencé à analyser l'ensemble des activités du portefeuille et il a opéré un certain nombre de changements importants qui devraient améliorer l'efficacité, notamment: i) cesser de distribuer des rations de protection dans le cadre de la supplémentation généralisée, utilisée massivement en 2010, et à la place, assurer conjointement des DGC et une supplémentation généralisée, ce qui a permis de mettre fin aux erreurs d'exclusion qui, au plus fort de la crise de 2010, avaient privé de l'aide du PAM les ménages en situation d'insécurité alimentaire n'ayant pas d'enfant en âge de bénéficier de la supplémentation généralisée; ii) modifier les instructions relatives au recensement des bénéficiaires de la supplémentation généralisée, pour veiller à ce que tous les enfants y ayant droit soient bien pris en compte; et iii) utiliser un modèle standard (analyse de l'économie des ménages) pour assurer le ciblage de la plus grande part de l'assistance alimentaire au niveau des ménages. Ainsi, lors de chacune des trois phases critiques, les équipes du bureau de pays ont su surmonter les difficultés, d'où une appréciation globalement positive concernant le portefeuille de pays dans son ensemble.

⁴ Pendant la période à l'examen, les écoles aidées par le PAM ont représenté entre 6 et 8 pour cent du nombre total d'écoles situées dans les zones rurales.

Conclusions

21. **Pertinence.** Les activités relevant du portefeuille d'activités au Niger (2007-2011) étaient adaptées aux besoins de la population: les distributions de vivres et la supplémentation généralisée durant la crise de 2010 ont contribué à sauver des vies; en assurant une alimentation complémentaire aux enfants souffrant de malnutrition, le PAM a contribué à inscrire la question de la malnutrition modérée à l'ordre du jour national; s'agissant de l'aide aux patients atteints de la tuberculose et séropositifs, la recherche montre que l'assistance alimentaire, outre qu'elle encourage les patients à se faire traiter, accroît également le taux de réussite des thérapies antirétrovirales et du traitement contre la tuberculose; les activités de développement rural contribuent à la réduction de la vulnérabilité des communautés face aux futures crises et au renforcement de leur résilience; quant à l'alimentation scolaire, elle contribue à améliorer le niveau d'études des filles et des garçons.
22. **Efficiace.** L'efficiace a été améliorée pendant la période à l'examen grâce à l'accroissement du recours aux transferts monétaires à partir de la crise de 2010, en grande partie par le biais de transferts non assortis de conditions liés aux DGC ou de paiements assortis de conditions dans le cadre des activités ECT. Les économies réalisées s'agissant du coût unitaire à la livraison par rapport aux distributions de vivres ont été estimées à 39 pour cent (voir la figure 3). Dans l'ensemble, le coût de l'assistance alimentaire à la tonne hors période de crise se situait annuellement entre 7 et 21 pour cent au-dessus des moyennes généralement enregistrées par le PAM. Ces chiffres ne sont pas anormaux pour un pays enclavé dont la population est très dispersée.

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



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

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

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

Recommandations

⇒ *Recommandations adressées au bureau de pays*

24. **Recommandation 1: Établir un programme pilote d'alimentation complémentaire préventive par l'intermédiaire de certains CRENAM.** Le bureau de pays doit choisir une région dans laquelle sera mis en œuvre à titre pilote un programme d'alimentation complémentaire préventive pour tous les enfants âgés de 6 à 23 mois dont le rapport poids/taille est inférieur à la moyenne ou dont le périmètre brachial n'atteint pas un certain seuil. Ce programme pilote devrait être administré par les partenaires responsables des CRENAM dans des lieux adjacents aux sites CRENAM. Cela conduira à des économies de coûts et de temps en éliminant la nécessité de procéder à un recensement et à un enregistrement et en limitant les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Cela peut aussi fournir un point de départ pour la mise en œuvre de démarches multisectorielles visant les causes de la malnutrition infantile autres que l'accès à la nourriture.
25. **Recommandation 2: Rechercher d'autres solutions aux problèmes nutritionnels des patients atteints de la tuberculose et du VIH.** Après l'échec de la onzième série de négociations du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et l'interruption de l'aide apportée par le PAM en raison du manque de financement, les patients atteints de la tuberculose et du VIH ont conservé leurs médicaments mais n'ont plus reçu d'assistance alimentaire. Le bureau de pays doit lancer des discussions au sein du module d'action groupée chargé de la nutrition ou dans le cadre de l'initiative REACH ou de l'initiative Renforcer la nutrition (SUN) pour trouver des partenaires susceptibles de fournir une assistance alimentaire sur le long terme.
26. **Recommandation 3: Établir un programme pluriannuel de soutien à l'activité agro-pastorale.** Le bureau de pays doit recenser un certain nombre de "zones à fort potentiel" où il pourrait lancer des activités VCT/ECT sur plusieurs années, en dissociant ses décisions programmatiques du processus de ciblage géographique dirigé par le DNP-GCA. Il devra établir des relations à plus long terme tant avec ses propres partenaires d'exécution qu'avec d'autres bailleurs de fonds (FAO, Fonds international de développement agricole, etc.) pour mettre au point un programme intégré de soutien technique et financier. Le bureau de pays a commencé à répertorier en 2012 des projets conjoints de soutien à l'agriculture avec ces autres acteurs. Cette initiative doit être poursuivie et renforcée dans les années à venir.

27. **Recommandation 4: Rationaliser le soutien aux banques céréalières en formulant des objectifs précis.** Le bureau de pays doit préciser ses objectifs concernant les banques céréalières. Il peut choisir de considérer celles-ci principalement comme un outil relevant des secours d'urgence, à savoir comme des stocks de sécurité pré-positionnés, gérés par les communautés. Dans ce cas, le modèle de gestion spécifique à mettre en place est relativement simple, dans la mesure où les banques céréalières ne doivent se concentrer que sur les bonnes pratiques de gestion des stocks et la gouvernance collective. Une autre démarche consisterait à considérer les banques céréalières comme une "activité économique" contribuant à la résilience communautaire à plus long terme et ayant besoin d'atteindre la pérennité financière. Le modèle de gestion correspondant à cette perspective à plus long terme doit être beaucoup plus rigoureux. L'un et l'autre modèle sont valables, et il existe au Niger des partenaires techniques ayant les compétences requises; le second modèle exige toutefois d'investir beaucoup plus dans la formation et l'accompagnement à plus long terme, ce que le bureau de pays devra faire figurer dans les accords de partenariat sur le terrain qu'il pourra conclure.
28. **Recommandation 5: Renforcer la formation à la gestion de l'alimentation scolaire des membres des comités de gestion des établissements scolaires.** Cette mesure favorisera une meilleure appropriation des activités d'alimentation scolaire par les communautés concernées. Le bureau de pays devrait donc chercher à établir des partenariats avec des organismes en mesure d'assurer cette formation dans le cadre d'un programme d'alphabétisation fonctionnelle des adultes.

⇒ *Recommandations adressées au bureau de pays et au Siège du PAM*

29. **Recommandation 6: Étendre l'appui à l'alimentation scolaire dans les zones ciblées pour prendre en charge les enfants d'âge préscolaire et du secondaire (cycle de base 2).** Cette mesure, qui accroîtrait sensiblement le nombre d'enfants ciblés (pour l'instant, uniquement des écoliers du primaire), contribuera à améliorer l'adéquation entre la planification des quantités de vivres à distribuer et les distributions effectives dans les écoles recevant une assistance qui assurent une éducation préscolaire, et à faciliter la transition du cycle de base 1 au cycle de base 2, particulièrement pour les filles ayant réussi l'examen de fin d'enseignement primaire. Pour être effective, cette mesure requerrait une augmentation budgétaire et, par conséquent, un effort supplémentaire de la part du bureau de pays et du Siège du PAM pour qu'un financement adéquat soit dégagé.
30. **Recommandation 7: Réduire le nombre de catégories d'activités en regroupant les interventions dans le cadre des IPSR et en ayant recours à des opérations d'urgence dans les situations de crise.** Le bureau de pays se heurte à un réel défi en matière de planification, du fait de l'existence d'un système à deux vitesses: certaines interventions relèvent d'une filière "IPSR/opérations d'urgence" bien financée, mais aussi d'une filière "programmes de pays", moins bien dotée. À ces deux filières correspondent des cycles de planification distincts. Outre que cela peut entraîner des erreurs occasionnelles, il devient difficile pour le bureau de pays de rationaliser son portefeuille général pour faire face à la fluctuation des besoins. Le Niger se trouve continuellement en situation d'ajustement avant ou après une crise (trois crises alimentaires majeures s'étant produites entre 2005 et 2013). En conséquence, et même si cela s'écarte des dispositions du document intitulé "Examen des catégories d'activités"⁵, le bureau de pays et le Siège pourraient regrouper l'ensemble des interventions relevant du portefeuille d'activités au Niger dans des IPSR et, si nécessaire, renforcer périodiquement le soutien apporté par celles-ci en lançant une

⁵ WFP/EB.A/2010/11/Rev.1.

opération d'urgence. Parmi toutes les activités du portefeuille de pays, celle qui cadre le moins avec les définitions programmatiques d'une IPSR est le soutien aux repas scolaires: pour celle-ci, un autre cadre de financement, tel un projet de développement spécifique, pourrait être utilisé.

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

⇒ *Recommandation adressée au Siège du PAM*

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

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

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

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

COMPAS	Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits
CRENAM	centre de récupération nutritionnelle ambulatoire en charge de la malnutrition modérée
CRENI	centre de récupération nutritionnelle intensive
CSRD	Conseil suprême pour la restauration de la démocratie
DGC	distributions gratuites ciblées
DNPGCA	Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires
ECT	Espèces contre travail
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	organisation non gouvernementale
SAP	Système d'alerte précoce
SUN	initiative Renforcer la nutrition
VCT	Vivres contre travail