

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/6/4

23 août 2002

ORIGINAL: FRANÇAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS— NIGER (1999–2002)

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://www.wfp.org/eb>).

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 de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur du Bureau de l'évaluation et du suivi (OEDE): M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. R. Sirois tél.: 066513-2223

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

Le programme de pays est en conformité avec la Note de stratégie nationale (1997–2002) et le Programme cadre de politique économique et financière (1996–1998), qui tenait lieu de document de référence pour la stratégie de sécurité alimentaire. La formulation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement n'est pas encore finalisée. La durée du programme de pays devrait être prolongée d'un an, totalisant cinq ans, afin de l'harmoniser avec le cycle des programmes des organismes du système des Nations Unies et de prendre en compte la réflexion du Plan-cadre. L'évaluation a tenu compte de la nouvelle stratégie d'utilisation de l'aide alimentaire du PAM énoncée dans la politique Favoriser le développement. Les objectifs des trois activités répondent aux exigences d'utilisation de l'aide alimentaire qui y sont précisées.

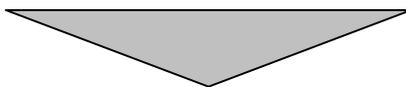
Les procédures pour la préparation et l'exécution du programme de pays ont globalement été respectées, mais en l'absence de directives suffisantes, le document reste largement calqué sur le rapport du schéma de stratégie de pays (SSP). Les activités du programme de pays sont la prolongation d'anciens projets. Le ciblage n'est que partiel mais l'étude d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) permettra de l'améliorer. Le système de suivi devra être élargi et toucher l'ensemble du programme au lieu de se limiter aux activités prises isolément.

Le mandat des membres de l'actuelle Cellule de coordination et ceux des Directions de sous-programmes ne permettent pas d'apprécier les résultats du programme de pays. Par ailleurs, le Comité de pilotage interministériel ne dispose pas d'un mandat suffisamment clair. L'appui des partenaires a souvent fait défaut et celui du gouvernement demeure timide. La coordination, la programmation et le suivi-évaluation ne sont pas pleinement intégrés, ce qui fait obstacle à l'évaluation de cette nouvelle approche. Il est donc difficile de démontrer les résultats. Ce premier programme de pays doit donc être vu plutôt comme étant une étape transitoire entre l'approche-projet et l'approche-programme.

Il est recommandé que la formulation des résumés d'activités accompagne la préparation du programme de pays et qu'une réflexion ait lieu sur le choix d'indicateurs pour le suivi du programme de pays. Les mandats de l'actuelle Cellule de coordination et ceux des Directions de sous-programmes doivent être redéfinis. De plus, il conviendrait de doter le Comité de pilotage interministériel d'un mandat élargi. Le suivi-évaluation devra être renforcé et le ciblage affiné. L'engagement envers les femmes est évident mais il sera nécessaire de s'assurer de leur participation au processus décisionnel et au contrôle des actifs. Les actions de mobilisation, formation et suivi des résultats devront être renforcées.



Projet de décision



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2002/6/4) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2002/INF/14). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



PORTÉE DE L'ÉVALUATION

1. La mission d'évaluation¹ a séjourné au Niger du 20 janvier au 8 février 2002. L'objectif principal était d'étudier comment l'approche-programme par pays, adoptée par le PAM en 1995, constituait un outil efficace pour la conception, la planification et la mise en œuvre des activités de développement du PAM au Niger. L'évaluation a tenté d'apprécier si la stratégie de la nouvelle approche permettait d'obtenir des résultats meilleurs que ceux obtenus par la mise en œuvre de projets isolés.
2. L'analyse et les recommandations de la mission ne constituent donc pas une évaluation détaillée des activités fondamentales du programme de pays, mais se concentrent plutôt sur l'application de la nouvelle approche. Compte tenu de l'importance de la nouvelle stratégie d'utilisation de l'aide alimentaire du PAM énoncée dans la politique Favoriser le développement², les activités du programme de pays ont aussi été analysées en fonction de cette politique qui consiste globalement à créer les conditions favorables qui permettront aux ménages et aux communautés pauvres exposées à l'insécurité alimentaire d'effectuer des investissements dont ils bénéficieront directement à plus long terme.

APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

Justification de l'aide du PAM

3. Le Niger, pays continental et enclavé, fait partie des pays les moins avancés et des pays à faible revenu et à déficit vivrier. Classé parmi les pays les plus pauvres au monde avec 67 pour cent de sa population vivant en deçà du seuil de pauvreté et 33 pour cent en deçà du seuil d'extrême pauvreté³, le Niger compte environ 10 millions d'habitants, dont 87 pour cent vivent en milieu rural. La frange méridionale du pays, qui est la plus arrosée, accueille 75 pour cent de la population. Les sécheresses récurrentes, la dégradation de l'environnement et une croissance démographique très élevée —estimée à 3,3 pour cent par an— ont contribué à la diminution du produit intérieur brut (PIB) en termes réels par rapport à son niveau du début des années 80. Le PIB de 1998 ne représentait que 48 pour cent de celui de 1981. En 1998, le revenu annuel par habitant atteignait à peine 150 dollars E.-U.⁴.
4. Le taux d'analphabétisme des adultes avoisine 80 pour cent et le taux de scolarisation se situe autour de 37 pour cent en 2000 selon le Programme décennal de développement de l'éducation de base, avec un fort écart entre les filles et les garçons: même s'il s'est amenuisé depuis dix ans, il était en 2000 de 21 pour cent pour les filles et de 39 pour cent pour les garçons. Les taux de mortalité infantile et juvéno-infantile sont respectivement de

¹ L'équipe d'évaluation comprenait une consultante internationale, Chef de mission, un consultant international pour le secteur de l'éducation de base, un consultant local en développement rural et un fonctionnaire chargé de l'évaluation (PAM/Rome).

² Favoriser le développement—Questions de politique générale. Session annuelle du Conseil d'administration du PAM (WFP/EB.A/99/4-A).

³ République du Niger et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Rapport de revue de programme du Niger. Juillet 2001.

⁴ Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des États-Unis, sauf indication contraire. En janvier 2002, un dollar des États-Unis équivalait à 745,17 francs CFA (FCFA).



123 pour 1 000 et de 274 pour 1 000. La couverture vaccinale des enfants est de 18 pour cent⁵. Un tiers des Nigériens vit dans l'insécurité alimentaire et la malnutrition est très répandue. L'espérance de vie est de 48 ans. Tous ces indicateurs contribuent à conférer au Niger l'un des taux de développement humain les plus faibles au monde (0,293) selon l'indicateur de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). En 1999, le PNUD classait le Niger 173ème sur 174 pays étudiés.

Le programme de pays et ses activités

5. Le programme de pays a été élaboré en conformité avec la Note de stratégie nationale (1997–2002) et le Programme cadre de politique économique et financière (1996–1998) qui servait à l'époque de document de référence pour la stratégie de sécurité alimentaire. Initialement, la durée du programme de pays avait été fixée à quatre ans pour l'harmoniser avec le cycle des programmes du PNUD, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Le programme de pays a été approuvé en octobre 1998 par le Conseil d'administration du PAM pour un coût total estimé à 28,9 millions de dollars correspondant à l'apport de près de 50 000 tonnes de produits alimentaires. Il sera toutefois prolongé jusqu'à décembre 2003 pour le faire concorder avec le nouveau cycle de programmation de l'ensemble des organismes des Nations Unies au Niger.
6. La mise en œuvre du programme de pays s'articule autour de trois axes d'intervention ou activités fondamentales: i) le développement rural (50 pour cent des quantités de produits alimentaires prévues pour le programme de pays); ii) l'éducation (33 pour cent); et iii) la santé/nutrition (17 pour cent). Ces trois activités existaient déjà sous forme de projets indépendants avant la mise en œuvre du programme de pays. Les objectifs respectifs s'y rapportant étaient les suivants:
 - encourager la production agricole tout en protégeant le patrimoine écologique;
 - favoriser globalement la scolarisation en milieu nomade et transhumant et plus spécialement celle des filles;
 - accroître le taux de couverture sanitaire maternelle et infantile.
7. Il était précisé dans le document que les activités du programme de pays seraient centrées sur les régions où la sécurité alimentaire est la plus précaire et particulièrement sur les groupes les plus vulnérables.

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Conception et intégration

8. Les appuis techniques et méthodologiques reçus par le bureau du PAM au Niger ont été nombreux, qu'il s'agisse d'appuis du siège, du Bureau régional de Dakar (auparavant du pôle de Ouagadougou) ou de consultants extérieurs au PAM, notamment de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour la l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Ces appuis ont toutefois porté davantage sur la logistique, la problématique hommes-femmes ainsi que sur les activités du programme de pays en tant qu'interventions sectorielles plutôt que sur l'approche-programme en tant que telle.

⁵ République du Niger. Enquête démographique et de santé au Niger —EDSN II— 1998.



9. L'actuel programme de pays, qui fait partie de la première génération des programmes de pays du PAM, doit être considéré comme une phase transitoire plutôt que comme une véritable approche intégrée de programmation car:
- La formulation du programme de pays est intervenue après le démarrage de certaines activités (l'éducation en novembre 1996) et d'autres activités ont été mises en oeuvre bien après l'approbation de celui-ci (l'activité santé/nutrition a démarré par une phase pilote en février 2000 mais son démarrage proprement dit ne s'est produit qu'en juillet 2000).
 - Le programme de pays, qui devrait être le document de référence principal pour la mise en oeuvre, n'occupe pas la place qui lui revient. Il contient peu d'éléments nouveaux par rapport au SSP et ce sont les résumés d'activités et les plans d'opérations, beaucoup plus détaillés, qui servent de documents de référence.
 - Il n'y a pas encore de compréhension commune ou de vision claire de la notion de programme, que ce soit au bureau du PAM à Niamey ou chez ses partenaires.
 - Le programme de pays proprement dit, qui n'a bénéficié que d'un appui très limité au moment de sa formulation, ne comporte ni de cadre logique ni d'indicateurs de suivi-évaluation. Ses objectifs ne sont qu'une juxtaposition des objectifs des trois activités fondamentales.
10. Ainsi, le document du programme de pays n'offre pas la vision globale de l'approche-programme qu'on serait en droit d'attendre et ne fait que répéter la stratégie énoncée dans le SSP et les détails des résumés d'activités sans toutefois leur conférer une vision intégrée de programme de pays. Si l'essentiel des résumés d'activités était rédigé en même temps que le document du programme de pays, celui-ci serait mieux formulé et deviendrait effectivement un document de référence. De plus, l'utilisation de la méthode du cadre logique pour la formulation de tous ces documents permettrait d'éviter une juxtaposition des objectifs et de mettre en évidence les rapports de cause à effet. Enfin, cet exercice de formulation simultanée obligerait à conceptualiser les interventions d'une façon réaliste en pensant aux implications en terme de capacités, de partenariat et de coordination avec toutes les parties prenantes.

Recommandations

- ⇒ Formuler l'essentiel des résumés d'activités lors de la préparation du prochain document de programme de pays, afin que ceux-ci y soient mieux intégrés et pour que ce dernier représente une véritable synthèse et un document de référence.
- ⇒ S'assurer que les principaux intervenants aient une compréhension commune de l'approche programme. De plus, il serait nécessaire d'adopter la méthode du cadre logique et d'identifier des indicateurs de performance lors de la préparation du prochain programme de pays.

Cohérence

11. La formulation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement n'était pas encore terminée au moment de la mission. Cependant, le bilan commun de pays l'était et a servi de document de référence. De plus, la formulation du Plan-cadre est prévue pour mi-2002 et devant être terminée à temps pour servir de référence essentielle au prochain programme de pays, le présent sera prolongé d'une année pour harmoniser les cycles de programmation. Le SSP a été largement consulté lors de la mission d'évaluation.



12. Le programme de pays est conforme aux politiques du gouvernement visant à améliorer la sécurité alimentaire et lutter contre la pauvreté. Par ailleurs, pour chaque activité, le PAM dispose d'interlocuteurs bien identifiés au sein des ministères techniques et des Directions de sous-programmes existent afin de faciliter l'interaction. Cependant, les moyens financiers sont insuffisants et le manque d'intérêt des fonctionnaires concernés fréquent. La Direction du sous-programme de l'éducation est toutefois assez dynamique. De plus, il existe une Cellule de coordination relevant du Ministère des finances et de l'économie. Le Comité de pilotage interministériel du programme de pays a été constitué tel que prévu tout en donnant un mandat plutôt consultatif au PAM.
13. Malgré l'existence d'un cadre, de structures et de personnes affectées à la coordination, la complémentarité et la synergie des interventions restent très limitées, qu'il s'agisse de coordination et de passerelles entre les activités du programme de pays ou de la complémentarité entre les interventions des différents organismes de développement ou bailleurs de fonds, car:
- L'information circule mal, dans les deux sens, entre le PAM et ses partenaires sur le terrain, gouvernementaux ou non.
 - Les données qui devraient parvenir du terrain pour permettre un suivi du déroulement des activités, arrivent en retard, voire jamais, aux responsables des activités, que ce soit au niveau ministériel ou au bureau du PAM à Niamey.
 - Les nouveaux besoins du PAM en matière de coordination pour l'exécution de son programme de pays sont mal définis et les structures actuelles sont peu fonctionnelles⁶. Si la nécessité d'un suivi logistique est acquise, celle d'un suivi des résultats de l'ensemble du programme de pays l'est beaucoup moins. Le dispositif actuel et les moyens dont il dispose ne permettent pas d'y arriver.

Recommandations

- ⇒ Doter d'un mandat spécifique et étendu le Comité de pilotage interministériel du programme de pays, qui doit réunir périodiquement le PAM et les secrétaires généraux des ministères partenaires, notamment lors de l'examen des résumés d'activités, des rapports consolidés de suivi et de l'approbation de son calendrier de mise en œuvre.
- ⇒ Analyser également les mandats respectifs de la Cellule de coordination du programme et des Directions de sous-programmes, (les Directions ne relèvent pas de l'autorité du Comité de pilotage mais de celle de leur ministre), à la lumière du besoin accru d'intégration, d'analyse des résultats, et des suggestions énoncées dans le document de l'actuel programme de pays, à savoir procéder à des bilans périodiques de chaque activité d'une façon intégrée pour suivre l'avancement du programme de pays.

Ciblage

14. De façon générale, les activités du programme de pays sont mises en œuvre dans les zones d'insécurité alimentaire chronique et/ou soumises à des aléas climatiques fréquents. Le Bureau régional du PAM à Dakar vient de lancer une étude d'ACV pour le Niger. Les résultats de ce travail devraient permettre d'affiner le ciblage de l'ensemble des activités du programme de pays et, plus particulièrement, celui de l'activité d'appui aux cantines

⁶ Le texte définissant le rôle de la Cellule de coordination date de 1989. Il est axé en priorité sur la réception, le stockage et le transport des vivres. Le suivi de l'état d'avancement des activités ("projets", à l'époque) est mentionné en passant et il n'est pas question de suivi des résultats.



scolaires et aux centres de santé intégrés (CSI), pour mieux tenir compte de la vulnérabilité au niveau des villages ou des grappes de village.

15. Puisqu'il existe déjà de nombreuses données de base sur la vulnérabilité conjoncturelle et structurelle au Niger⁷, il serait souhaitable que l'ACV vienne en complément de ces études et tente de mettre en évidence les causes de la vulnérabilité et les mécanismes de survie pour certaines catégories socio-économiques particulièrement démunies. Une meilleure compréhension de la dynamique intra-villageoise permettrait de mieux suivre et interpréter les résultats, à moyen et long terme, de l'activité d'appui au développement rural, par la création d'actifs productifs.

Mise en œuvre

16. Le pouvoir de transfert de vivres entre activités régulières et opérations d'urgence a permis d'employer des ressources sous-utilisées de l'activité du développement rural au profit d'activités vivres-contre-travail (VCT) mises en œuvre dans le cadre d'opérations d'urgence et du volet banques céréalières, destiné à pallier les mauvaises récoltes de l'an 2000. Les ressources du programme de pays ont donc provisoirement servi de stock de sécurité en attendant l'arrivée des vivres engagés au titre des opérations d'urgence.
17. Bien qu'elles ne soient pas liées à l'approche-programme, les mesures destinées à accroître la rigueur dans la gestion des vivres, adoptées dans tout le Sahel avant l'élaboration du programme de pays, donnent au bureau du PAM à Niamey une plus grande maîtrise de ses ressources. Ces mesures prévoient le recours à des transporteurs privés choisis par le PAM, la gestion des huit magasins de stockage par la Cellule de coordination incluant une cogestion et, enfin, la signature conjointe des documents de transport. La Cellule reçoit 2 dollars la tonne pour ses prestations. Bien que relativement efficace, le système en place peut encore être perfectionné. Un examen du système est en cours avec l'assistance du responsable régional de la logistique. Deux options sont à l'étude: confier la responsabilité de toute la logistique au PAM ou rémunérer les services rendus à un taux supérieur au taux actuel pour améliorer la surveillance et le suivi en fonction d'un calendrier des charges clairement établi.
18. Faute de formation suffisante, le personnel de Niamey ne semble pas bien maîtriser le nouveau logiciel COMPAS. Par ailleurs, en l'absence de moyens de communication adaptés, la transmission des données du terrain au bureau de Niamey accuse des retards ou s'avère impossible.
19. Malgré le recentrage géographique du programme de pays, l'étendue du territoire et le manque de moyens budgétaires induisent des contraintes dans le suivi et la coordination des interventions sur le terrain. Le manque de personnel nuit à la bonne marche du programme de pays et, de ce fait, la logistique prend le pas sur le suivi des résultats.
20. Le tableau en annexe démontre que les distributions de vivres ont varié d'une activité à l'autre. Celle du développement rural a bénéficié du plus haut pourcentage de distribution de vivres avec 48 pour cent des quantités prévues à l'origine, ce qui constitue une réussite compte tenu du poids relatif de cette activité, établi à plus de 50 pour cent du tonnage total. Toutefois, ce pourcentage aurait dû atteindre 63 pour cent après trois ans, ce qui indique un retard de mise en œuvre. Le retard des deux autres activités est plus prononcé (33 pour cent des distributions alimentaires prévues pour l'activité des cantines scolaires et 27 pour

⁷ Notamment un nouveau recensement démographique, les données du Système d'alerte précoce et une étude de l'organisation non gouvernementale (ONG) CARE, sur la "Sécurité alimentaire dans les départements de Tahoua, Zinder, Maradi, Diffa, Tillabéry" en date de 1998.



cent pour celle de santé/nutrition). Selon les prévisions initiales, ces deux dernières auraient dû recevoir respectivement 51 et 36 pour cent de l'allocation moyenne théorique. Cependant, il est difficile d'imputer de tels retards uniquement à la mise en oeuvre du programme de pays étant donné que les activités n'ont pas toutes démarré au même moment, ni en même temps que le programme de pays. Du point de vue des opérations, on ne peut dire avec exactitude quand chaque activité a été pleinement intégrée au programme de pays.

Recommandation

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

Problématique hommes-femmes

21. Le programme de pays dénote un engagement évident du PAM à l'égard des femmes. L'activité de santé/nutrition les vise de façon spécifique et, grâce aux rations sèches octroyées à certaines familles envoyant leurs filles à l'école, celles-ci reçoivent une attention toute particulière dans le contexte de l'éducation de base.
22. Par ailleurs, la synergie établie entre le PAM et le Programme de développement rural dans l'Ader-Doutchi-Maggia (PDR ADM) a permis aux femmes de jouer un rôle exclusif dans la gestion des banques céréalières. Mais, de façon générale, celles-ci demeurent plutôt effacées dans les comités de gestion où même quand elles sont présentes, elles participent peu aux décisions.
23. La majorité des activités de développement rural ont des femmes comme bénéficiaires, principalement parce que le PAM appuie des projets/programmes dans des régions démunies, d'où les hommes migrent en quête de travail salarié pendant la période d'exécution des activités VCT. De plus, l'accroissement du nombre de femmes sur les chantiers est généralement préconisé pour assurer, explicitement, que les vivres leur parviennent réellement ainsi qu'à leurs enfants et, implicitement, pour démontrer l'engagement du PAM en faveur des femmes. En revanche, l'augmentation du nombre d'hommes sur certains chantiers pourrait être un indicateur de succès des interventions de récupération des terres, et, de surcroît, réduire la nécessité pour les femmes d'assurer, seules, les activités VCT, ce qui tend à accroître la charge de travail déjà énorme des femmes. Par ailleurs, malgré la présence des femmes sur les chantiers, les actifs productifs qui résultent de ces travaux leur reviennent rarement.
24. Parvenir à un équilibre entre les hommes et les femmes, à tous les niveaux (par exemple, participatif et décisionnel comme bénéficiaires des vivres et bénéficiaires des interventions), est un objectif souhaitable qui permettrait aux femmes, à long terme, de s'imposer dans la gestion des actifs et les prises de décisions en instaurant une dynamique sociale nouvelle entre les sexes. Ainsi, cette approche pourrait contribuer à des changements de mentalité durables. Une meilleure compréhension des responsabilités respectives des hommes et des femmes d'un même ménage face à la sécurité alimentaire permettrait de fixer des objectifs et des indicateurs plus significatifs pour suivre l'influence de l'action du PAM sur la situation de la femme.



Recommandation

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

ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DES ACTIVITÉS AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

Développement rural

25. Au moment de la préparation du programme de pays, il était prévu que cette activité soit mise en œuvre par trois grands partenaires: i) le Programme de développement rural dans l'Ader-Doutchi-Maggia (PDR ADM) dans le Département de Tahoua; ii) le Programme spécial national (PSN II) du Fonds international de développement agricole (FIDA), dans les départements de Tillabéry, Tahoua, Agadez et Dosso; et iii) le Programme cadre de lutte contre la pauvreté du PNUD (PCLCP) dans le département de Zinder qui s'est appuyé sur un programme de l'Organisation internationale du travail (OIT)⁸, en voie d'exécution au moment de l'élaboration du programme de pays. Les objectifs à long terme de cette activité étaient l'amélioration de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté rurale. Les objectifs stratégiques visaient: i) l'augmentation de la production dans les zones chroniquement déficitaires; ii) la restauration de la fertilité des sols; et iii) la création de stocks de réserve, tout en faisant participer pleinement les femmes aux interventions et en les faisant bénéficier des résultats obtenus.
26. Des retards et des interruptions de financement de deux de ces trois partenaires ont obligé le bureau du PAM à Niamey à rechercher de nouveaux partenaires pour écouler les vivres programmés pour le PDR ADM en 2000 et 2001 ainsi que pour le PSN II—FIDA en 2000. Puisque la reprogrammation de 2001 était consécutive à une très mauvaise récolte, l'appui du PAM a été reçu de façon positive par ses partenaires circonstanciels, souvent des ONG.
27. L'aide alimentaire octroyée pour la constitution de banques céréalières constitue un atout majeur. L'expérience acquise en matière d'installation et de gestion des banques céréalières a par ailleurs convaincu les plus hauts responsables nationaux de la gestion et de l'atténuation des crises que la sécurité alimentaire au Niger passait par la mise en place de stocks céréalières de proximité.
28. Malgré ces résultats positifs, il serait toutefois regrettable que les interventions du PAM en matière de développement rural s'orientent plutôt vers des actions ponctuelles. De telles actions impliquent une vision à court terme qui va à l'encontre de la stratégie à plus long terme préconisée par l'approche-programme.

⁸ Il s'agit du Programme de "Participation des entreprises à caractère coopératif à la sécurité alimentaire des villages et au développement local dans le département de Zinder".



Recommandation

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

Éducation de base

29. L'appui du PAM à l'éducation remonte à 1971. La quatrième phase du dernier projet s'est déroulée de 1996 à 2001. Malgré son inclusion dans le programme de pays, cette activité a fonctionné comme un projet jusqu'à son évaluation en février 2001. Dans l'attente de l'octroi de son allocation 2002, l'activité se poursuit actuellement avec un reliquat de vivres. À l'instar des autres activités fondamentales du programme de pays, elle devrait recevoir une rallonge budgétaire pour se terminer en 2003. Les objectifs de l'activité visent à: i) augmenter l'inscription et la fréquentation scolaire des enfants issus du milieu nomade et transhumant⁹; ii) augmenter la scolarisation des filles; iii) améliorer les capacités d'apprentissage des élèves. Actuellement, près de 250 cantines permettent d'offrir des repas à environ 25 000 élèves des deux sexes. De surcroît, dans les zones où la scolarisation des filles est particulièrement faible, 3 500 familles reçoivent aussi des rations sèches pour les encourager à envoyer leurs filles à l'école. Même si des interventions conjointes sont prévues avec l'OMS et la Banque mondiale pour le déparasitage des élèves, les relations de partenariats sont, dans l'ensemble, très timides.
30. Tous s'accordent pour dire que les cantines scolaires constituent un catalyseur puissant pour inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école et les y maintenir et, dans certains cas, pour encourager plus spécifiquement les filles à fréquenter l'école, grâce à des rations sèches qui sont remises à leurs parents. Les moyens budgétaires étant insuffisants pour permettre un suivi adéquat, il n'existe pas de données fiables permettant d'appuyer cette affirmation. Les données recueillies se limitent à des renseignements quantitatifs sur le nombre de bénéficiaires et les quantités distribuées. Les indicateurs de performance ne permettent d'analyser si les objectifs de l'activité ont été atteints ou non.
31. Par ailleurs, le ciblage et le choix des écoles bénéficiaires ne semble pas toujours prendre en compte l'avis des communautés retenues et la participation des membres des comités de gestion de cantines se limite, au mieux, à assister aux entrées et sorties de produits alimentaires. L'activité n'est pas suffisamment intégrée dans le programme de pays car elle continue d'être gérée indépendamment.

Recommandation

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

⁹ Le nouveau résumé de l'activité pour 2002 ne cible plus spécifiquement les populations nomades et transhumantes, mais plutôt les zones rurales vulnérables.



Assistance aux mères et enfants vulnérables à la malnutrition

32. Selon le programme de pays cette activité vise à: i) augmenter la fréquentation régulière des services de consultations prénatales et postnatales; et ii) améliorer et élargir le suivi de l'état nutritionnel des enfants de moins de 5 ans afin de prévenir la malnutrition. Malgré son objectif d'augmentation de la fréquentation sans exclusion particulière, le plan d'opération précise que, pour bénéficier de l'aide alimentaire, les femmes doivent répondre à certains critères se rapportant pour la plupart à des risques de vulnérabilité nutritionnelle¹⁰. En pratique, l'appui du PAM consiste donc à fournir aux femmes enceintes et aux mères allaitantes des rations mensuelles sèches après chaque consultation. Les enfants de 7 à 59 mois qui présentent des risques nutritionnels ou qui souffrent de malnutrition légère ou moyenne, reçoivent des rations de farine enrichie (mélange maïs-soja). L'activité est mise en oeuvre dans 116 CSI, situés dans 13 des arrondissements les plus vulnérables de quatre des huit régions/départements du pays.
33. Incontestablement, la distribution des produits d'aide alimentaire entraîne une augmentation de la fréquentation des centres. Mais l'incompatibilité entre la volonté d'augmenter la fréquentation et la nécessité de sélectionner les bénéficiaires sur la base de critères entraîne confusion et frustrations: plusieurs femmes non exposées au risque de malnutrition se présentent de façon épisodique aux centres dans l'espoir de s'y voir octroyer des vivres. Les CSI sont également fréquentés, mais souvent de manière irrégulière, par des femmes dont l'état nutritionnel laisse à désirer.
34. Les dotations en vivres ne sont jamais réajustées après la réception des données du terrain car celles-ci parviennent avec beaucoup de retard au bureau de Niamey. Plusieurs des dotations initiales sont, par conséquent, sous- ou surévaluées, ce qui entraîne localement des ajustements des rations peu propices à la bonne conduite de l'activité. Dans certains centres, les quantités de produits alimentaires sont insuffisantes pour apporter un complément à toutes les femmes qui répondent aux critères de sélection et qui devraient y avoir accès: les rations sont donc parfois revues à la baisse pour couvrir tous les besoins. À l'inverse, certains centres reçoivent des dotations trop élevées, incitant le personnel à assouplir les critères pour écouler les vivres reçus.
35. Par ailleurs, le faible degré de sensibilisation et de formation des membres des Comités de santé et des Comités de gestion des CSI ainsi que la grande mobilité du personnel des centres ne favorisent pas une utilisation correcte des vivres. Même dans les régions/départements de Tahoua et de Tillabéry, où une formation a été dispensée, la participation reste médiocre.

Recommandations

- ⇒ Opter pour un seul objectif: augmentation de la fréquentation des centres ou contribuer à contrer la malnutrition, assorti de principes de mise en oeuvre compatibles.
- ⇒ Il apparaît capital pour la bonne marche de cette activité d'identifier des partenaires d'exécution qui puissent assurer une formation continue et le suivi. Le partenariat idéal serait une ONG internationale avec des fonds propres ou un organisme de développement qui travailleraient en étroite collaboration avec des ONG nationales.

¹⁰ Pour les femmes enceintes, par exemple: celles d'un poids inférieur à 45 kilogrammes; d'un poids inférieur à 60 kilogrammes et présentant les caractéristiques suivantes: i) présence d'anémie; ii) dont l'enfant précédent était d'un poids inférieur à 2,5 kilogrammes à la naissance; iii) grossesse gémellaire; iv) ayant un enfant de moins de 1 an.



APPLICATION DE LA POLITIQUE VISANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT

36. Le programme de pays ne présente aucune contradiction majeure avec la nouvelle politique Favoriser le développement, bien qu'il ait été formulé avant la parution officielle de celle-ci.
37. Quelle que soit l'activité fondamentale, l'aide alimentaire constitue un catalyseur efficace pour atténuer l'insécurité alimentaire de certains groupes vulnérables et inciter la population à entreprendre des travaux collectifs difficiles. Il arrive toutefois que les vivres deviennent une fin en soi, ce qui risque d'entraîner des effets de dépendance.
38. En revanche, malgré les exhortations du Conseil d'administration du PAM relevées dans le document du programme de pays, des partenaires dotés de moyens suffisants font toujours défaut dans les domaines de la santé/nutrition et de l'éducation de base. De surcroît, en 1999–2000, c'est-à-dire en pleine période d'exécution, les interventions de deux des trois grands partenaires de l'activité de développement rural sont pratiquement restées au point mort. Le partenariat avec la contrepartie gouvernementale laisse parfois aussi à désirer; par exemple, l'élaboration du Programme décennal de développement de l'éducation de base (2002–2012) s'est déroulée sans une véritable concertation avec les responsables des cantines scolaires.
39. La conception du programme de pays est en conformité avec quatre des cinq objectifs de la politique. L'activité qui vient en appui au développement rural permet à la fois aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver (troisième objectif) et aux ménages tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables (cinquième). L'activité qui concerne l'éducation de base (deuxième), permet aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation. Tandis que l'activité touchant la malnutrition (premier) vise à permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes.

Recommandation

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



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

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

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

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

³ Opérations d'urgence: 10063 et 10068.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CSI	Centre de santé intégré
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PCLCP	Programme cadre de lutte contre la pauvreté
PDR ADM	Programme de développement rural dans l'Ader-Doutchi-Maggia
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSN	Programme spécial national
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour la l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

