

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire  
du Conseil d'administration**

**Rome, 14–17 novembre 2011**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

**Point 6 de l'ordre du  
jour**

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE

**WFP/EB.2/2011/6-G**

3 octobre 2011

ORIGINAL: FRANÇAIS

## **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'OPÉRATION D'URGENCE NIGER 200170**

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 d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter la fonctionnaire du PAM mentionnée ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, p.i., OE\*:

Mme S. Burrows

tél.: 066513-2519

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

\* Bureau de l'évaluation

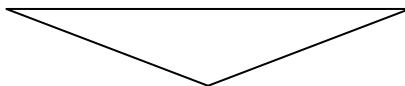
## RÉSUMÉ

La présente évaluation a été effectuée à la demande du bureau régional du PAM, afin de veiller à ce que la lumière nécessaire soit faite sur les différences constatées entre les interventions menées par le PAM pour faire face aux crises ayant sévi au Niger en 2010 et en 2005. Il s'agissait de déterminer s'il y avait eu amélioration dans la qualité des interventions et si des enseignements en avaient été tirés. Étant donné que le Niger et d'autres pays du Sahel connaissent des difficultés répétées, il est particulièrement important de tirer les enseignements des interventions menées.

Cette évaluation est axée sur l'opération d'urgence. Toutefois, elle couvre également les volets de l'intervention prolongée de secours et de redressement ayant servi à financer les activités mises en œuvre initialement pour faire face à la crise. L'évaluation, qui a été menée dans une perspective d'obligation redditionnelle et d'apprentissage, a porté sur des questions de pertinence et de cohérence, ainsi que de performance et de résultats, et comporte une analyse des facteurs qui expliquent ces résultats. Elle a établi que la justification de l'opération n'était pas en question, compte tenu de la gravité de la crise traversée par le Niger: dès avril 2010, 48 pour cent de la population étaient en situation d'insécurité alimentaire et 22 pour cent étaient gravement touchés.

L'objectif principal de l'intervention, à savoir sauver des vies, était approprié. Cependant, l'évaluation a constaté que le deuxième objectif, à savoir améliorer l'état nutritionnel de la population, était ambitieux au vu du contexte. Les activités déployées ont visé à répondre aux besoins urgents, et à ce titre elles étaient pertinentes. L'opération, qui avait été déclenchée avec un calendrier plus court, a été prolongée de six mois: à la fin de cette période, 92 pour cent du volume de vivres initialement programmé avaient été distribués; toutefois, ce chiffre ne représentait que 53 pour cent de la quantité totale prévue pour l'ensemble de la période d'intervention. Ces ressources ont été distribuées à 74 pour cent des personnes qui devaient bénéficier d'une assistance alimentaire, de sorte que la performance en matière de distribution a entraîné une dilution des rations, voire leur partage. En dépit de ces lacunes, on a pu observer des effets directs positifs et l'évaluation a conclu que, compte tenu du rôle de premier plan joué par le PAM dans l'intervention destinée à faire face à la crise, son opération avait contribué à sauver des vies. L'objectif consistant à améliorer l'état nutritionnel de la population demeurait difficile à atteindre au moment de l'évaluation, étant donné l'ampleur du problème et l'envergure de l'intervention à mener. La performance réalisée et les résultats obtenus s'expliquent par des facteurs externes positifs tels que le contexte politique, la disponibilité de denrées alimentaires dans les pays voisins et des termes de l'échange favorables, de même que par des facteurs attribuables au PAM. L'évaluation a notamment mis en relief, parmi les facteurs ayant influencé de façon positive les résultats de l'intervention, les choix stratégiques effectués, l'efficacité, les partenariats et le dévouement du personnel. En revanche, les limites en matière de ressources disponibles et de suivi ont eu une incidence moins positive.

## PROJET DE DÉCISION\*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de l'opération d'urgence Niger 200170" (WFP/EB.2/2011/6-G) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2011/6-G/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

### Objectifs de l'évaluation

1. La crise de 2005 avait fortement marqué les esprits et le PAM – alors particulièrement critiqué par la communauté internationale et l'État nigérien – avait vécu la situation comme un traumatisme dont il fallait se garder à l'avenir. La crise de 2010 a donc été traitée avec le maximum d'attention afin d'éviter tout écueil. La présente évaluation s'attache ainsi à mesurer la réponse du PAM sur deux niveaux. Tout d'abord, selon l'approche classique, l'opération d'urgence 200170 a été évaluée dans son processus de "préparation – mise en œuvre – résultats" afin d'observer la réponse du PAM. C'est la justification première de cette évaluation. Ensuite, la crise de 2010 a été replacée dans le contexte de celles qui frappent le Niger depuis plusieurs décennies avec une récurrence regrettable mais presque prévisible. Entre 2005 et 2010, le PAM a poursuivi ses interventions et il est intéressant d'analyser comment les leçons de 2005 ont été intégrées dans la démarche du PAM et comment les leçons des deux dernières crises pourront permettre de mieux se préparer à la prochaine crise, voire de l'atténuer.

### Conception de l'évaluation

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

### Méthodologie proposée

3. La méthodologie proposée incluait: i) une matrice d'évaluation couvrant les trois grands axes précédents déclinés en une série de questions, d'interlocuteurs et d'indicateurs; ii) des guides d'entretien par type d'interlocuteur, détaillant les questions; et iii) une grille d'évaluation attribuant une notation indicative pour chaque élément abordé, à travers une série d'indicateurs notés. L'équipe était composée de 4 consultants, un épidémiologiste de la santé/nutrition, une nutritionniste, un logisticien et un chef d'équipe. L'évaluation s'est déroulée dans de bonnes conditions malgré des contraintes sécuritaires et des délais assez serrés.

### Contexte général

4. Le Niger est l'un des pays les plus pauvres du monde. Les deux tiers de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté et les différents indices de développement peignent un tableau économique et sanitaire difficile. L'économie repose essentiellement d'une part, sur une agriculture de subsistance peu modernisée, largement dépendante des pluies et soumise aux aléas climatiques et d'autre part, sur l'élevage, essentiellement bovin. Ces deux activités représentent environ 40 pour cent du produit intérieur brut tout en employant 85 pour cent de la population active, sans toutefois parvenir à créer une autosuffisance. De fait, le pouvoir d'achat de la population rurale demeure très bas et soumis à l'influence de

marchés très fluctuants, ce qui augmente la sensibilité des populations aux chocs. Enfin, politiquement, le Niger a connu des troubles répétés ces dernières années, dont le dernier en date est le coup d'État du 18 février 2010.

### **Crise de 2010**

5. Pressentie depuis la mi-2009 en raison de récoltes vivrières et fourragères très déficitaires (-31 pour cent et -67 pour cent des besoins, respectivement), la crise de 2010 a progressivement pris forme pour apparaître au grand jour après le coup d'État de février, notamment à travers deux enquêtes aux résultats transparents. La première, en avril 2010, a confirmé l'état d'insécurité alimentaire de 48 pour cent de la population nigérienne (dont 22 pour cent de manière grave) et la seconde, en juin 2010, a révélé, sur l'ensemble du territoire, des taux de malnutrition aiguë catastrophiques qui frisent ou dépassent les seuils d'urgence de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) (15 pour cent), avec des taux montant à plus de 26 pour cent chez les enfants de 6 à 23 mois. Il convient enfin de noter que malgré un pic en mai, le cours des céréales est demeuré assez stable, traduisant surtout une crise d'accessibilité pour les ménages dont les ressources étaient réduites à néant par suite d'un appauvrissement excessif.

---

## **VUE D'ENSEMBLE DE LA STRATÉGIE DE L'OPÉRATION**

### **Vue d'ensemble**

6. Dès la fin 2009, le PAM a amorcé sa réponse à la crise en utilisant l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 106110 à travers les révisions budgétaires 5 et 6, qui ont permis de mettre en œuvre des opérations de supplémentation alimentaire généralisée et de distribution gratuite ciblée (DGC) à une échelle conséquente. L'opération d'urgence 200170 lui a logiquement succédé en renforçant notamment ces dernières. L'opération devait initialement durer 5 mois (d'août à décembre 2010) avec un budget prévisionnel de 213 405 202 dollars É.-U. et 212 518 tonnes de vivres au total. Elle prévoyait de toucher 7 886 655 individus sur l'ensemble du territoire nigérien et se déclinait en sept activités.

### **Stratégie de l'opération**

7. D'une manière générale, la justification de l'opération n'est pas à mettre en cause. Son alignement avec les stratégies du Gouvernement, des partenaires techniques et financiers, des organismes des Nations Unies et les credo du PAM, ainsi que sa logique d'intervention au regard des priorités humanitaires ont été pertinents. Malgré la capacité de réaction de l'IPSR, avoir opté pour une opération d'urgence coordonnée au niveau central a permis, en interne, de mobiliser des moyens matériels et humains conséquents, adaptés aux besoins, et en externe, de proposer un affichage plus clair de l'urgence et, ainsi, de mieux pouvoir sensibiliser les donateurs. Deux objectifs majeurs ont été définis: le premier, "sauver des vies", était tout à fait pertinent, mais le second, "améliorer la nutrition au Niger", semblait a priori très ambitieux. Ils se sont déclinés en trois effets escomptés à première vue assez disparates: i) réduire le taux de malnutrition aiguë chez les enfants de moins de 5 ans (qui semble difficile à atteindre); ii) améliorer la consommation alimentaire de la population ciblée pendant la période d'assistance (qui semble difficile à mesurer); et iii) améliorer la consommation alimentaire pour les ménages touchés par la crise, bénéficiaires de l'activité Espèces contre travail (qui semble assez marginal dans la première mouture du document, où le ciblage est limité à 22 villages de Oualam).

8. Le choix des activités s'est révélé assez cohérent puisqu'elles répondaient aux urgences du moment:
- i) **un appui d'urgence** lié à la crise et aux résultats alarmants relevés lors des dernières enquêtes: supplémentation alimentaire généralisée destinée aux enfants de 6 à 23 mois, renforcée par des rations de protection afin de limiter le partage des rations comme cela a été constaté lors des deux premiers cycles de l'IPSR. Les deux activités étaient pleinement justifiées;
  - ii) **un soutien aux catégories les plus fragiles** à travers un appui nutritionnel – tout à fait pertinent – contre la malnutrition aiguë modérée (selon le mandat du PAM) pour les enfants de 6 à 59 mois, et les femmes enceintes et les mères allaitantes. Cet appui s'est étendu aux accompagnateurs des enfants hospitalisés dans les centres de récupération nutritionnelle intensifs (CRENI) afin de limiter le taux d'abandon du traitement par manque de moyen<sup>1</sup>;
  - iii) **un soutien aux ménages vulnérables**, non bénéficiaires des aides ci-dessus mais se trouvant dans une situation de forte insécurité alimentaire, à travers la DGC mais aussi des activités Espèces contre travail.
9. Les autres choix effectués par le PAM pour son opération se sont révélés globalement cohérents malgré, encore, quelques nuances:
- i) La sélection des partenaires a répondu aux exigences de l'urgence en utilisant ceux qui travaillaient déjà avec le PAM. Toutefois, ce critère a fait pencher les arbitrages géographiques en faveur de lieux où opèrent déjà ces acteurs. Pour la supplémentation alimentaire généralisée, la sélection des organisations non gouvernementales (ONG) – essentiellement locales – a été réalisée conjointement avec la Direction de la nutrition. Au niveau du terrain, quelques autorités sont apparues perplexes, certains de ces choix trahissant selon elles une mauvaise connaissance des sites et se traduisant par des erreurs de ciblage.
  - ii) Le choix des vivres a été conforme aux habitudes du PAM et aux exigences de chaque activité. Quelques oppositions concernant l'emploi du mélange maïs-soja pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée ont été notées de la part d'ONG préconisant l'emploi systématique d'aliments supplémentaires prêts à l'emploi (ASPE).
10. Les critères de ciblage étaient a priori cohérents. Géographiquement, pour la supplémentation alimentaire généralisée, l'opération d'urgence a pris en compte pour déterminer la couverture nationale les taux de malnutrition de l'enquête de juin 2010 tout en s'appuyant sur les données du Gouvernement (Système d'alerte précoce–SAP) pour déterminer les zones et les villages les plus vulnérables lorsque cela était nécessaire (supplémentation alimentaire généralisée et DGC). Un doute subsiste en ce qui concerne les Centres de récupération nutritionnelle pour les personnes atteintes de malnutrition modérée (CRENAM): le seul critère géographique semble avoir été le fait qu'ils existaient et qu'ils étaient soutenus par un partenaire (dont l'État pour certains). Sinon, pour chaque activité, la sélection des bénéficiaires a fait l'objet d'un descriptif clair: les enfants de 6 à 23 mois pour la supplémentation alimentaire généralisée, identifiés compte tenu des réalités nigériennes; la famille de ces enfants pour les rations de protection; les enfants de 6 à 59 mois répondant aux critères de malnutrition modérée de l'OMS; et les femmes

---

<sup>1</sup> La pertinence de cette activité semble moins évidente (gestion supplémentaire en temps de crise d'une activité marginale concernant des enfants pris en charge par l'UNICEF) mais cette remarque est propre à l'équipe, le bureau de pays considérant que l'activité est justifiée.

enceintes et les mères allaitantes. Toutefois, nous verrons que ces aspects théoriques ont été mis à mal dans la pratique.

11. Enfin, une révision budgétaire a prolongé l'opération d'urgence de six mois, avec augmentation du nombre des bénéficiaires et des volumes de produits, élargissement de son engagement dans les activités Espèces contre travail, compte tenu de la vulnérabilité à l'échelle nationale, et ajout d'une activité de transfert monétaire en substitution des rations de protection accordées dans le cadre de la supplémentation alimentaire généralisée, en raison de la disponibilité de céréales sur le marché (bonnes récoltes en 2010). Si cette dernière initiative semble adaptée à la situation, le fait de s'engager dans des opérations d'aide monétaire – encore mal maîtrisées au PAM – en pleine période de crise (ou d'après-crise) paraît délicat, sans parler des tonnes de vivres restant en magasin. De même, le PAM semble avoir voulu répondre à toutes les priorités sans trop les hiérarchiser et en mettant en place d'abord 7 puis 8 activités différentes, dont la mise en œuvre et la gestion impliquaient des difficultés potentielles.

TABLEAU 1: RÉSULTATS					
Période	Opération initiale (5 mois)	Révision budgétaire 1 (11 mois)	Résultats au 31 décembre 2010	Opération d'urgence 200170 Progression au 31 décembre 2010	
	01/08/2010–31/12/2010	01/08/2010–30/06/2011		Initiale: 5/5 mois	Révision budgétaire 1: 5/11 mois
Contributions confirmées ( <i>en dollars</i> )	213 405 202	279 401 687 <sup>1</sup>	173 854 282 <sup>2</sup>	81%	62%
Nombre de bénéficiaires	7 886 655	10 246 420	5 045 487	64%	49%
Volume de vivres distribués ( <i>en tonnes</i> )	212 518	265 591	111 710 <sup>3</sup>	53%	42%
Volume de vivres mis en œuvre ( <i>en tonnes</i> )			167 344 <sup>4</sup>	79%	63%
Coût total des vivres ( <i>en dollars</i> )	96 915 700	129 903 089	93 353 820 <sup>2</sup>	96%	72%
Coûts espèces (Espèces contre travail – transfert) ( <i>en dollars</i> )	500 000	4 920 000	1 698 282	100%	34%

<sup>1</sup> Montant après révision budgétaire

<sup>2</sup> Chiffres WINGS – Extrait de la rubrique « Project Management Overview » le 4/01/2011 – Situation au 31 décembre 2010

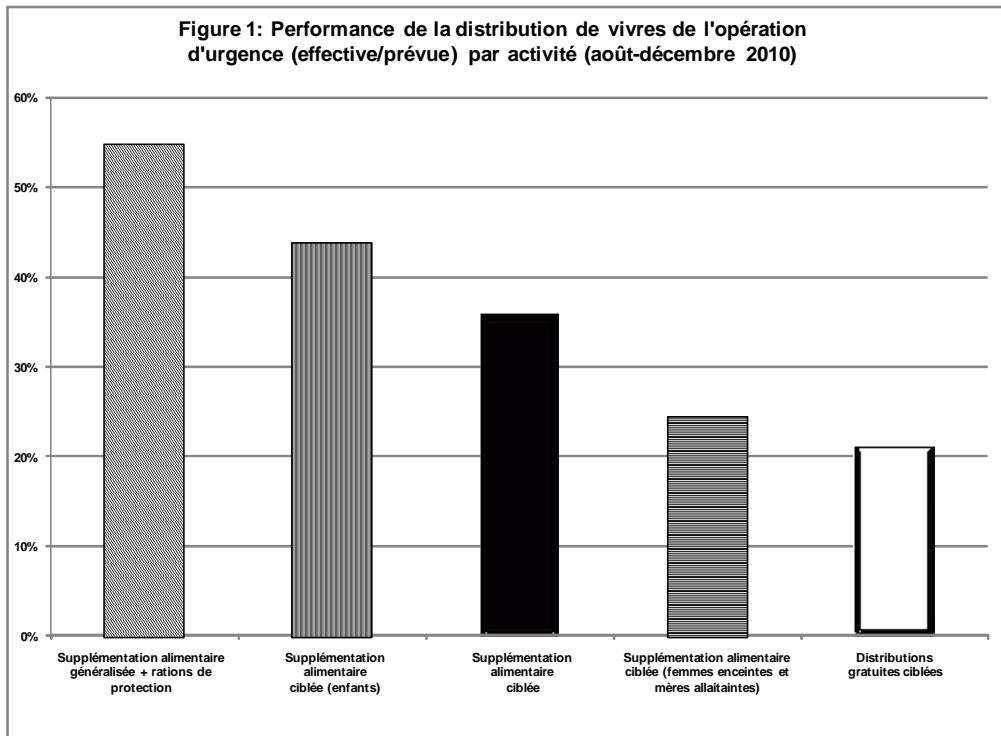
<sup>3</sup> Chiffres COMPAS: total des livraisons aux partenaires (1/08/2010–31/12/2010)

<sup>4</sup> Volume livré (111 710 tonnes) + stocks entrepôts (38 219 tonnes) + volume dans la filière d'approvisionnement ou flottant (17 415 tonnes) = 167 344 tonnes

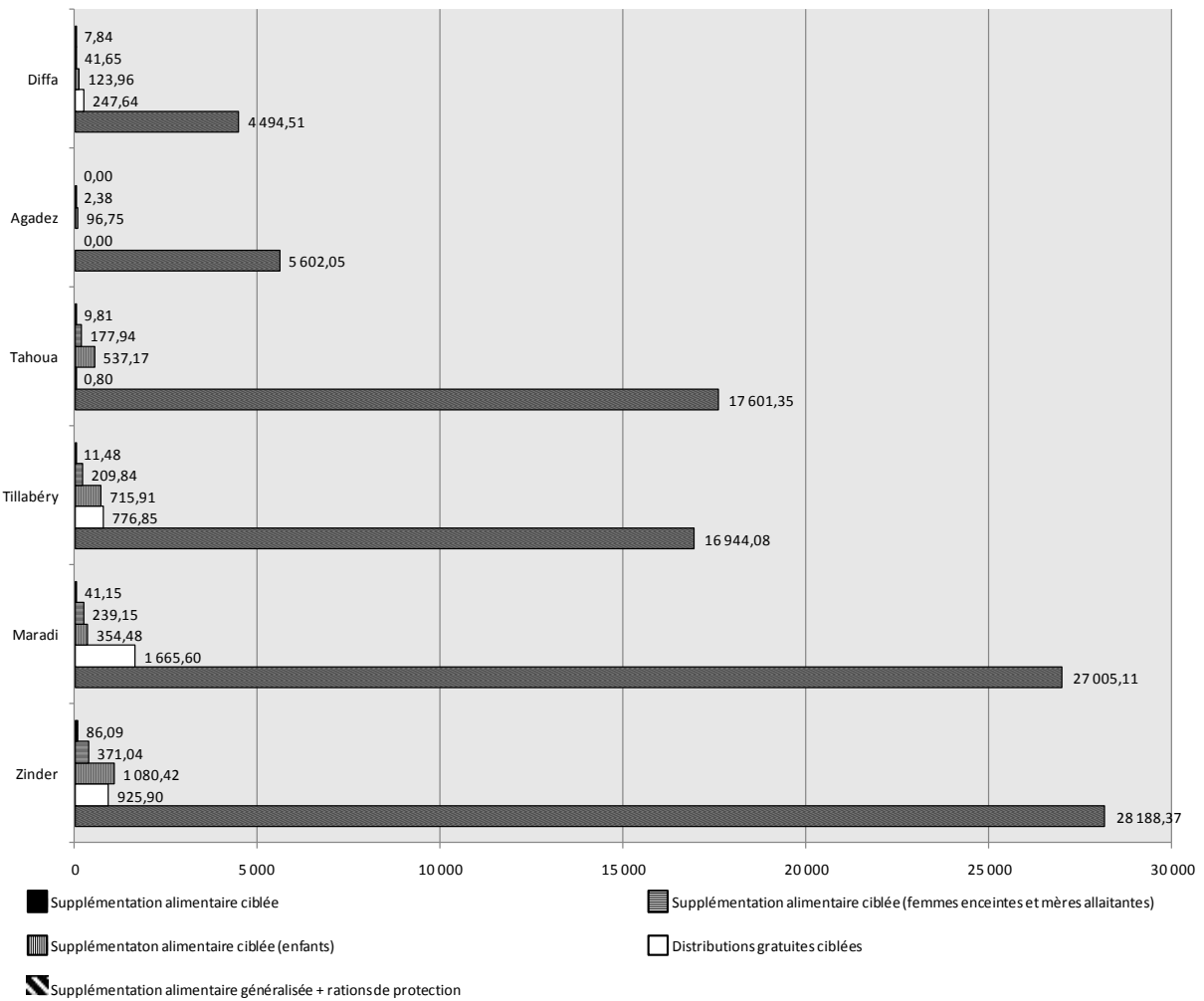
12. Concernant les vivres, 111 710 tonnes sur les 212 518 tonnes budgétisées avaient effectivement été distribuées au 31 décembre 2010, soit 53 pour cent en tout, ce qui est faible<sup>2</sup>. En revanche, ce volume représente 91,7 pour cent du plan opérationnel durant les 5 mois (121 867 tonnes), preuve d'une mise en œuvre efficace même si des variations mensuelles pouvant atteindre 18 pour cent (l'équivalent de 8 000 tonnes de vivres) ont été observées. Par activité, ces pourcentages sont également assez faibles (voir figure 1) et l'analyse par région fait apparaître trois groupes distincts: Zinder et Maradi absorbent 55 pour cent des vivres distribués, Tillabéry (avec Niamey) et Tahoua 35 pour cent et enfin Diffa et Agadez 10 pour cent à peine. Cette répartition est relativement conforme aux données populationnelles.

<sup>2</sup> 167 344 tonnes (79 pour cent) avaient été mobilisées mais cela représente les vivres en stock et en commande au 31 décembre 2010 et la différence avec les 111 710 tonnes correspond essentiellement à des vivres affectés à la prolongation (donc hors évaluation).





**Figure 2: Vivres distribués par activité et par région (août-décembre 2010) (en tonnes)**



13. Concernant les bénéficiaires, trois éléments préalables sont à noter avant d'énoncer les résultats immédiats:
- i) Les données se sont révélées différentes d'une source à l'autre (bureaux auxiliaires, unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, unité chargée du programme) et il a fallu faire des choix, en général en faveur de cette dernière.
  - ii) La mise en œuvre du ciblage des activités de DGC et de supplémentation alimentaire généralisée – zones géographiques et bénéficiaires – et des arbitrages inhérents au déficit de vivres évoqué ci-dessus s'est révélée particulièrement confuse, comme l'ont montré les différences de discours entre bureaux auxiliaires du PAM ou entre partenaires, parfois dans une même zone. De fait, plusieurs approches hétérogènes ont été observées et il est difficile de définir un profil type des "bénéficiaires" réellement touchés.
  - iii) Enfin, corollaire au déficit de vivres et aux exclusions inévitables de bénéficiaires potentiels, les rations au titre de la supplémentation alimentaire généralisée, des rations de protection et de la DGC ont pratiquement toutes été partagées, soit au sein de la famille pour la première, soit entre les ménages pour l'ensemble des dotations (supplémentation alimentaire généralisée, rations de protection, DGC, CRENI). Ceci ne semble pas avoir spécialement perturbé les populations qui ont considéré cette pratique, sous ses diverses formes, comme socialement normale.
14. Globalement, 74 pour cent des bénéficiaires ont été touchés. Ce chiffre, qui est à rapprocher des 53 pour cent des vivres disponibles, traduit une certaine dilution des rations, en plus des partages évoqués ci-dessus. Plus spécifiquement:
- i) La supplémentation alimentaire généralisée a atteint 75 pour cent des bénéficiaires prévus avec des rations conformes aux prévisions du PAM, encore que la question du recours au mélange maïs-soja ou aux ASPE ait été soulevée. Toutefois, la dilution et la redistribution des rations entre bénéficiaires et non bénéficiaires a rendu cette discussion assez caduque. Parallèlement, la ration de protection a touché 88 pour cent des bénéficiaires.
  - ii) L'appui nutritionnel aux enfants de 6 à 59 mois dans les CRENAM a touché 52 pour cent des bénéficiaires prévus, l'appui aux femmes enceintes et aux mères allaitantes 72 pour cent, les rations d'accompagnement dans les CRENI 68 pour cent, les activités Espèces contre travail 78 pour cent et les transferts monétaires 81 pour cent. À noter que tous ces ratios ont été établis à partir de données évitant le double décompte.
15. En termes d'effets (voir le paragraphe 7), il est difficile d'évaluer des éléments lorsque plusieurs de leurs indicateurs n'ont pas été mesurés ou quantifiés, voire ont été omis, et lorsque les bénéficiaires ont été identifiés de manière hétérogène et que les rations ont été partagées et/ou diluées. De fait, le lien entre les résultats établis et le rôle des dotations du PAM n'est pas évident. L'équipe a cependant essayé de dégager quelques éléments dont on retiendra que:
- i) Pour les activités de supplémentation alimentaire généralisée et les rations de protection connexes, la réduction de la mortalité semble avoir été réelle pour les enfants de 6 à 23 mois couverts par l'activité. En ce qui concerne la baisse de la malnutrition, aucun élément ne permet de se prononcer (en raison de l'absence de mesures systématiques, malgré des recommandations dans ce sens). Les rations de protection associées au programme de supplémentation alimentaire généralisée ont été vivement appréciées par les familles. Si elles n'ont pas suffisamment atténué le partage

- des rations distribuées dans le cadre de la supplémentation alimentaire généralisée, leur mutualisation a probablement permis de toucher un maximum de familles.
- ii) Pour l'appui aux CRENAM (enfants de 6 à 59 mois), les résultats apparaissent positifs malgré la variabilité entre les sources (rapport normalisé sur les projets, unité chargée du programme). Les taux de guérison (>75 pour cent), de décès (<1 pour cent) et d'abandon (<10 pour cent) entrent globalement dans les objectifs fixés. À noter les mauvais résultats récurrents des régions de Tahoua et Agadez pour ce qui est de la plupart des indicateurs. Toutefois ces chiffres sont à considérer avec prudence tant les supports d'enregistrement sont variables en forme, en qualité et en régularité.
  - iii) Pour les CRENI, le taux de guérison atteint 85 pour cent en moyenne dans l'année et celui d'abandon s'établit à 5 pour cent. Mais aucun indicateur n'était prévu dans l'opération d'urgence pour mesurer ces effets.
  - iv) Enfin, pour les opérations d'aide monétaire, à Ouallam (Espèces contre travail) un suivi réalisé en novembre 2010 a mis en évidence des résultats qui semblent positifs, mais sans données comparatives avec des groupes témoins. De même, une enquête plus large (en janvier 2011) a montré que dans ce département les taux d'insécurité alimentaire, étaient très faibles, sans doute en partie grâce à la combinaison des aides fournies, dont celle du PAM. Quant aux transferts monétaires qui ont remplacé les rations de protection en novembre et décembre 2010, leur seul effet notable est la baisse du niveau d'endettement des familles bénéficiaires (trois fois inférieur à celui des autres). Pour le reste, il existe peu de différence avec le programme de ration de protection et peu de résultats réellement significatifs.
16. Enfin, en termes d'impact et de contribution aux changements dans le pays, la position dominante du PAM au Niger pour ce qui est des distributions de vivres (70 pour cent), lui ménage un rôle prépondérant du point de vue de l'objectif de "sauver des vies" qui est au cœur de son intervention (supplémentation alimentaire généralisée + ration de protection), même si les protocoles préconisés n'ont pas toujours été bien respectés. En revanche, au niveau nutritionnel, peu de changements ont été observés à l'échelle nationale. Non seulement la couverture initiale du PAM a été partielle (tributaire du réseau des CRENAM existants, même si leur nombre a doublé en un an), mais le pourcentage des bénéficiaires atteints ne dépasse pas 60 pour cent avec 50 pour cent des vivres disponibles. Enfin, l'enquête d'octobre 2010 – même si elle n'a pas eu lieu au moment le plus opportun – constitue la seule référence témoignant de taux de malnutrition alarmants au Niger.
17. En dehors des aspects humanitaires, le PAM a certainement influé sur les dimensions politiques et structurelles en s'efforçant d'appuyer l'État nigérien et ses institutions, notamment la Cellule crises alimentaires et la Haute autorité à la sécurité alimentaire pour faire face aux crises alimentaires, mais aussi la Direction de la nutrition (en collaboration avec l'UNICEF). Dans ce dernier domaine, le fait d'avoir réinvesti dans l'appui aux CRENAM (démarche engagée depuis 2009) a permis de rééquilibrer le traitement de la malnutrition aiguë modérée par rapport à la malnutrition aiguë grave, limitant ainsi à terme les pics de malnutrition en temps de crise.

## FACTEURS EXPLIQUANT LES RÉSULTATS

18. Quatre facteurs externes expliquent à la fois les choix du PAM et la réussite globale des aspects stratégiques de l'opération:
- i) Politiquement, le coup d'État de février a non seulement mis clairement en évidence la crise et donné lieu au lancement officiel de l'aide internationale, mais a aussi mené à la

mise en place d'un Gouvernement de transition participatif et constructif avec lequel le PAM a développé une excellente synergie.

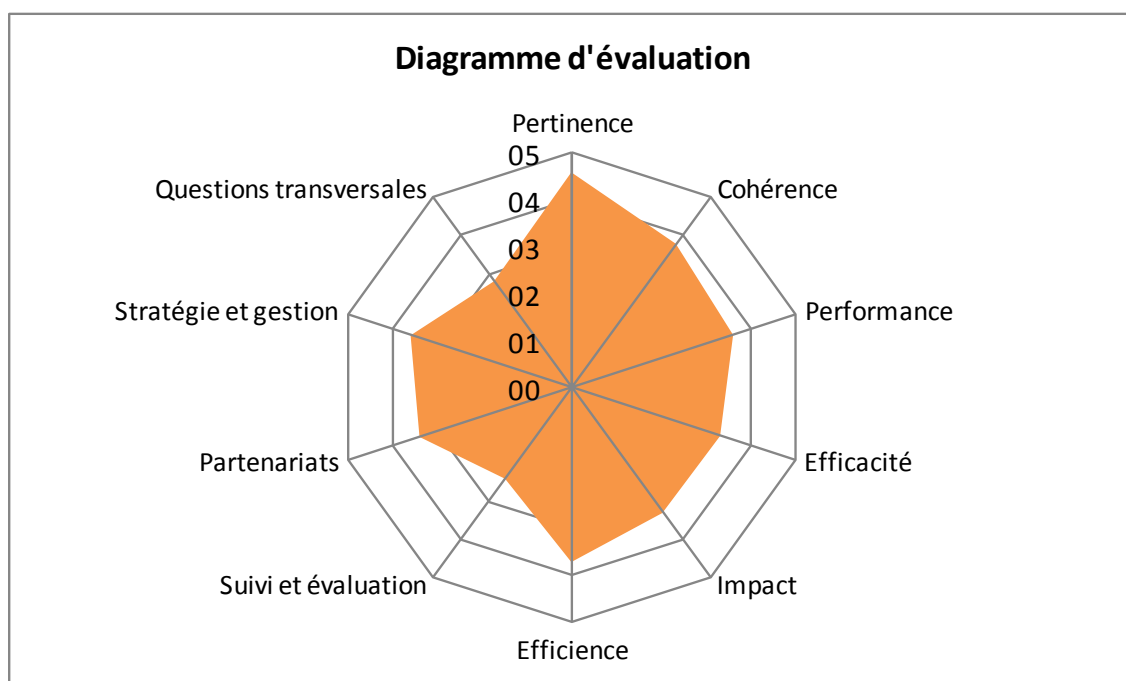
- ii) En matière de disponibilité en vivres, les pays limitrophes ont bénéficié de conditions agro-climatiques favorables en 2009 de telle sorte que les marchés nigériens ont pu être régulièrement approvisionnés à des prix convenables et que le PAM a atteint son objectif de réaliser près de la moitié de ses achats au niveau sous-régional.
  - iii) Économiquement parlant, les termes de l'échange entre le naira et le franc CFA ont été, contrairement à 2005, favorables à ce dernier, évitant ainsi une fuite de denrées et autres produits vers le grand consommateur qu'est le Nigéria.
  - iv) Enfin, la campagne agricole 2010/2011 s'est révélée d'excellente qualité, dégageant des excédents permettant de soulager les populations et de les appuyer au moyen d'opérations d'aide monétaire sans déstabiliser les marchés.
19. Les facteurs internes peuvent être classés en plusieurs grandes catégories:
- i) **La stratégie:** le PAM a su trouver un positionnement politique adéquat pour pouvoir déployer ses activités en toute tranquillité, sans conflit avec le Gouvernement, ce qui constitue une réussite manifeste.
  - ii) **Les ressources financières:** Malgré la migration en temps réel très efficace de l'IPSR vers l'opération d'urgence, seules 50 pour cent des contributions attendues étaient acquises au plus fort de la crise. Cela explique le déficit en vivres constaté, de même que la stratégie de recentrage des activités de supplémentation alimentaire généralisée et de rations de protection, opérée de manière parfois maladroite en termes de ciblage, et l'absence (21 pour cent) d'activités systématiques de DGC.
  - iii) **Les éléments d'efficience** constituent quant à eux une réussite. La logistique a su multiplier par 30 les flux de vivres sans problèmes majeurs (malgré une flotte de camions du PAM finalement peu utile), les achats ont été judicieusement répartis entre les niveaux international et sous-régional, ce qui constituait une innovation risquée en temps de crise mais finalement gagnante, et les modalités de distribution ont été efficaces malgré quelques imperfections inévitables.
  - iv) **Les partenariats** ont été plutôt positifs. Avec le Gouvernement, la synergie a été optimale. Avec les autres partenaires techniques et financiers, le système des modules d'action groupée a permis une meilleure coordination avec des nuances toutefois, notamment sur le terrain où les décisions prises à Niamey n'ont pas toujours été appliquées. Au niveau des Nations Unies, en dehors des modules d'action groupée, la synergie a été peu favorisée et l'implication de l'UNICEF dans la prise en charge de la malnutrition aiguë modérée dans certains centres, empiétant ainsi sur le mandat du PAM, a même suscité quelques inquiétudes. Par ailleurs, les contrats avec les partenaires coopérants n'ont pas soulevé de problèmes particuliers sur le terrain, si ce n'est une plainte récurrente (et bien réelle) à propos des coûts unitaires, pas toujours adaptés à la réalité.
  - v) **La gestion du personnel externe** (plus d'une centaine de personnes) semble avoir été bien maîtrisée par l'équipe de pays, tant à Niamey que dans les bureaux auxiliaires, évitant ainsi de tomber dans les travers de la crise de 2005. À noter la présence d'équipes soit transversales, soit thématiques qui ont relayé l'engagement de l'ensemble du PAM dans cette crise, même si l'efficacité de ces organes et l'assiduité de leurs participants n'ont pas toujours été évidentes.

- vi) **Le suivi et l'évaluation**, enfin, constituent l'une des faiblesses majeures du système. Les outils n'étaient pas toujours harmonisés ou normalisés au sein de chaque activité, les circuits de l'information étaient hétérogènes et la capitalisation des données a été fragmentaire et inégale. Le rapport normalisé sur les projets – difficilement exploitable et avec des indicateurs peu liés au cadre logique – illustre ce constat.
20. Enfin, concernant les questions transversales, une opération d'urgence n'est pas un cadre privilégié pour ce type de préoccupation. Toutefois, les femmes ont été, de fait, les principales bénéficiaires de cette opération et la question du développement durable a été effleurée à Tahoua, avec une base logistique dotée d'équipements solaires. En revanche, la communication, interne comme externe, s'est révélée une autre grande faiblesse de l'opération, probablement à l'origine de bon nombre des dysfonctionnements observés sur le terrain lors des ciblage.

---

## CONCLUSION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS

21. On retiendra de cette évaluation quelques grandes orientations. Tout d'abord, d'un point de vue stratégique, le PAM s'est convenablement positionné et a fait de bons choix. L'équipe de direction a réussi à maintenir une position suffisamment forte pour, d'un côté, éviter de s'immiscer dans la gestion de la crise vis-à-vis du Gouvernement (comme en 2005) et, d'un autre côté, canaliser les énergies du bureau régional et du Siège, notamment en terme de flux de personnel. De ce point de vue, l'opération est une réussite.
22. Il ne faut pas oublier pour autant que le PAM s'est retrouvé dans un environnement exceptionnellement favorable sur lequel il est préférable de ne pas miser lors d'une prochaine crise: un coup d'État au "bon moment" avec un Gouvernement de transition lucide et participatif, une situation économique favorable jugulant les flux d'exportation vers les pays voisins, une campagne agricole 2009/2010 favorable chez ces derniers, qui a entraîné des approvisionnements vivriers satisfaisants et une relative stabilité des marchés et enfin, une récolte 2010 excédentaire, qui a permis aux populations de souffler. Le PAM a su exploiter cette chance.
23. Jusqu'à un niveau assez avancé de la mise en œuvre technique, on peut considérer que cette opération a également constitué une réussite. Les fonctions de direction, de logistique et d'achat ont réalisé des prouesses en un temps record. En revanche, pour d'autres aspects, les performances sont restées en-deçà des prévisions, avec des répercussions assez dommageables sur la dimension qualitative. Le ciblage a constitué la faiblesse principale du système, alliée à des lacunes importantes dans le suivi et la capitalisation des données. De fait, le PAM et ses partenaires n'ont pas su "gérer la pénurie" et les effets de l'opération d'urgence sont difficilement mesurables étant donné la faiblesse des indicateurs de suivi et la qualité plutôt inégale des données qui s'y rapportent ainsi que les problèmes d'identification des bénéficiaires et les rations diluées et/ou partagées qui rendent la lecture de certains résultats assez difficile. La faiblesse de la stratégie de communication a également joué un rôle non négligeable dans certains dysfonctionnements.
24. On peut toutefois retenir que l'opération a globalement permis au Niger de traverser la crise sans trop de difficultés et que l'objectif premier de sauver des vies a été largement atteint, même si la manière n'a pas toujours convenu. Le diagramme suivant résume l'ensemble des éléments d'évaluation:



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

## Recommandations

⇒ *Sur le plan transversal*

26. **Recommandation 1:** Poursuivre le soutien à l'État et son accompagnement à travers un dispositif certes perfectible mais déjà efficace.
27. **Recommandation 2:** S'attacher à comprendre les mécanismes agricoles, économiques et politiques qui génèrent les crises (et à cet effet, développer ou s'adjoindre des compétences), afin de mieux les atténuer et de ne plus les subir.
28. **Recommandation 3:** Renforcer les compétences et développer des synergies avec les autres acteurs dans le domaine de l'aide monétaire, encore trop expérimentale aujourd'hui.
29. **Recommandation 4:** Renforcer, voire créer, des compétences transversales en matière de communication et de suivi et évaluation, véritables lacunes récurrentes au PAM.

⇒ *Sur le plan de la logistique et de la finance*

30. **Recommandation 5:** Développer une comptabilité analytique ou un système équivalent, notamment pour mieux gérer les opérations d'aide monétaire. Être aussi attentif à appliquer la même rigueur comptable à toutes les composantes de coût.

31. **Recommandation 6:** Améliorer la chaîne d'achat des vivres (déjà performante) depuis Rome jusque sur le terrain.
32. **Recommandation 7:** Améliorer l'encadrement de la mise en place d'une flotte PAM.
33. **Recommandation 8:** Améliorer les rapports politiques et techniques avec l'Office des produits vivriers du Niger.

⇒ *Sur le plan de la nutrition*

34. **Recommandation 9:** Poursuivre la supplémentation alimentaire généralisée pour les enfants de 6 à 23 mois pendant les périodes de soudure et pousser la réflexion sur les rations d'accompagnement associées (utilité, modalité, nature).
35. **Recommandation 10:** Poursuivre le soutien à la Direction de la nutrition (assurer la formation au niveau central comme dans les districts et les centres de santé intégrée, et appuyer l'intégration systématique des CRENAM avec les moyens adéquats).
36. **Recommandation 11:** Unifier les outils de collecte de données et harmoniser les circuits de l'information.
37. **Recommandation 12:** Former de manière plus large le personnel du PAM en matière de nutrition.
38. **Recommandation 13:** Approfondir la réflexion sur les ASPE (opportunité, avantages comparatifs et nouveaux calculs de ratio dans les budgets).
39. **Recommandation 14:** Régler le problème du mandat pour la malnutrition aiguë modérée avec l'UNICEF.

---

## LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ASPE	aliment supplémentaire prêt à l'emploi
CRENAM	Centre de récupération nutritionnelle pour les personnes atteintes de malnutrition modérée
CRENI	centre de récupération nutritionnelle intensif
DGC	distribution gratuite ciblée
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail