

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20 - 23 octobre 1997

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/97/6/Add.1
5 décembre 2001
ORIGINAL: FRANÇAIS

NIGER

RÉSUMÉ

Pays enclavé à caractère sahélo-saharien, le Niger fait face à des conditions climatiques très difficiles. Contrairement aux pays sahéliens voisins, la zone soudanienne (pluviométrie supérieure à 600 mm par an) est quasi-inexistante au Niger, ce qui limite le potentiel agricole. Moins de 12 pour cent du territoire est cultivable. Au fil des ans, la situation alimentaire est devenue de plus en plus préoccupante, en raison de la désertification, de la surexploitation des terres, des sécheresses récurrentes et de la croissance démographique supérieure à la croissance de la production agricole. C'est dans ce contexte fragile que le PAM intervient au Niger depuis 1971.

Conforme à la Note de stratégie nationale élaborée par le gouvernement, de concert avec le Système des Nations Unies, la stratégie du PAM pour les quatre prochaines années s'articulera autour de trois axes d'intervention: le développement rural, l'éducation et la santé. Ses objectifs seront d'encourager la production agricole tout en protégeant le patrimoine écologique par le biais d'activités "vivres-contre-travail", d'accroître le taux de couverture sanitaire maternelle/infantile et de favoriser la scolarisation des jeunes filles en milieu nomade/transhumant. Les activités du programme du PAM seront concentrées sur les régions les plus vulnérables et une attention particulière sera portée au ciblage des femmes. On estime que le programme pour les quatre prochaines années (1999-2002) nécessitera une quantité de 63 500 tonnes de vivres.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur du bureau régional: M. Zejjari tel.: 6513-2201

Coordonnateur de programmes: L. Bjorkman tel.: 6513-2244

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 6513-2641).



INTRODUCTION

1. Sur les 174 pays couverts par l'indice de développement humain du PNUD, le Niger se classe au dernier rang en raison d'une forte baisse depuis les années 80. Le pays est classé parmi les pays les moins avancés (PMA) par l'ONU et parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) par la FAO. Le taux de scolarisation dans le primaire n'est que de 27 pour cent, et de 20 pour cent pour les filles. Le taux d'alphabétisation moyen des adultes n'est que de 12 pour cent (huit pour cent pour les femmes). Un enfant sur quatre meurt avant l'âge de cinq ans et un enfant sur trois est atteint de malnutrition chronique. L'espérance de vie n'est que de 46 ans et le revenu annuel moyen par habitant n'est que de 270 dollars¹.
2. Le premier Programme d'ajustement structurel mis en oeuvre en 1983 n'a pas réussi à relancer l'économie. Entre 1985 et 1994, le produit national brut (PNB) par habitant a diminué de 2,1 pour cent en moyenne par an. En outre, le Niger ne semble pas avoir tiré profit de la dévaluation du franc CFA de janvier 1994 étant donné, d'une part, que le déficit de la balance commerciale s'est accentué et que, d'autre part, la relative compétitivité des produits du Niger par rapport à ceux du Nigéria, avec lequel il effectue plus de 45 pour cent de ses échanges, a été de courte durée. Dès la fin août 1994, le taux de change FCFA Naira avait retrouvé son niveau d'avant la dévaluation en raison des mesures économiques prises par les autorités nigérianes. Ainsi, dans les années 90, la crise économique s'est transformée en phénomène aigu, à cause du poids considérable de l'endettement extérieur et des difficultés de trésorerie, particulièrement en ce qui concerne les retards de versement des salaires à la fonction publique et les arriérés de paiement de l'Etat auprès des entreprises publiques.

L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA PAUVRETE ET LA FAIM

L'insécurité alimentaire à l'échelon national

3. L'insécurité alimentaire au Niger ne cesse de s'accroître au fil des ans. Depuis déjà quelques années, le déficit alimentaire est un phénomène structurel, en raison d'une croissance démographique de 3,3 pour cent, supérieure à la croissance de la production agricole. Conjugué aux problèmes de désertification et de surexploitation des terres, ce phénomène se traduit par une insécurité alimentaire constante dans tout le pays qui touche plus des deux tiers des 9,2 millions d'habitants, dont un très grand nombre souffrent de malnutrition. On peut distinguer trois types d'insécurité alimentaire au Niger: a) une insuffisance alimentaire chronique, qui affecte une partie importante de la population et provoque chez les enfants un arrêt de croissance et une insuffisance pondérale; b) une insuffisance alimentaire saisonnière durant la période de soudure lorsque de nombreux paysans n'ont plus de céréales et que le prix des denrées est très élevé; et c) une insuffisance alimentaire due à des pénuries généralisées et aiguës causées par des catastrophes naturelles telles que la sécheresse.

¹ Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.



4. L'agriculture, secteur le plus important de l'économie nigérienne, représente 40 pour cent du produit intérieur brut (PIB) et emploie plus de 80 pour cent de la main-d'oeuvre. Elle est concentrée au sud du pays sur une étendue de 200 kilomètres de large traversant le pays d'est en ouest. La superficie cultivable est de 15 millions d'hectares, soit 12 pour cent du territoire. Les cultures de base sont les céréales: le mil (deux millions de tonnes par an) et le sorgho (300 000 tonnes par an). Le sud du département de Maradi, région excédentaire, contribue à plus de 30 pour cent de la production céréalière nationale. Les deux autres zones productrices sont celles situées au sud des départements de Zinder et de Dosso. Les quatre autres départements, ceux de Diffa, Agadez, Tahoua et Tillabéri (situés essentiellement dans la zone pastorale) sont nettement déficitaires.
5. Avant 1989, la production céréalière nationale annuelle était en moyenne suffisante pour couvrir les besoins de la population. Depuis 1989, bien que la production céréalière annuelle ait augmenté, le Niger n'a connu aucune année excédentaire et accuse des déficits annuels alimentaires très importants, de l'ordre de 322 000 tonnes en moyenne. En raison de la croissance démographique élevée, les besoins en céréales augmentent de façon exponentielle; entre 1993 et 1994 ils se sont accrus de 54 000 tonnes, entre 1994 et 1995 de 79 000 tonnes, et entre 1995 et 1996 de 127 000 tonnes. L'estimation de ces besoins se base sur une moyenne nationale de consommation annuelle de 242 kilogrammes par habitant. Les céréales fournissent plus de 80 pour cent des calories chez les sédentaires ruraux et 65 pour cent chez les nomades et citadins. Aujourd'hui, une récolte normale résulte automatiquement en un déficit agricole. Ce qui signifie que le Niger est devenu dépendant des importations alimentaires. Officiellement, depuis les 10 dernières années, les importations commerciales annuelles sont de l'ordre de 143 000 tonnes et l'aide alimentaire de 50 000 tonnes. A cela, il faut ajouter les importations non officielles venant du Nigéria (300 000 tonnes en 1996 selon le Diagnostic permanent du Comité Inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (DIAPER)).
6. Avec une réserve nationale minime et une capacité très faible de réponse aux catastrophes naturelles, le Niger demeure extrêmement vulnérable aux sécheresses cycliques.

La pauvreté et l'incidence de l'insécurité alimentaire

7. Selon l'enquête nationale du budget et de la consommation, les deux tiers de la population vivent au-dessous du seuil de pauvreté (revenu annuel inférieur à 75 000 FCFA en milieu urbain et à 50 000 FCFA en milieu rural), et plus de trois millions de personnes vivent dans des conditions d'extrême pauvreté (revenu annuel inférieur à 50 000 FCFA en milieu urbain et à 35 000 FCFA en milieu rural). Les groupes les plus pauvres vivent: a) dans les zones marquées par un déficit alimentaire chronique où la dégradation de l'environnement est très prononcée; b) dans les zones où l'on trouve une malnutrition chronique chez les enfants, occasionnant une incidence élevée de maladies; c) dans les zones où le taux de scolarisation est très bas.
8. Les zones marquées par une dégradation très prononcée de l'environnement où sévit un déficit alimentaire chronique sont situées dans les départements d'Agadez, Diffa (arrondissements de N'guigmi, Mainé-Soroa et Diffa), Tahoua (arrondissements de Tchintabaraden, Illéla et Tahoua), Tillabéri (arrondissements de Filingué, Ouallam, Téra et Tillabéri), Zinder (arrondissements de Tanout et Gouré), Maradi (arrondissements de Dakoro et Mayahi).
9. En ce qui concerne la malnutrition chronique chez les enfants de moins de cinq ans, le rapport de l'UNICEF sur les femmes et les enfants souligne la disparité entre les zones



urbaines et les zones rurales. Le taux de malnutrition sévère est deux fois plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain (17 pour cent contre 8 pour cent); la forme modérée est aussi, dans une proportion moindre, plus fréquente en milieu rural qu'en milieu urbain (34 pour cent contre 25 pour cent). Les zones les plus touchées par la malnutrition infantile sont situées dans les régions rurales du département de Diffa et au nord des départements de Zinder et Maradi. La malnutrition chronique chez les enfants entraîne une incidence très élevée de maladies et une mortalité accrue. La couverture sanitaire est également nettement inférieure en milieu rural (17 pour cent) qu'en milieu urbain (90 pour cent). Les arrondissements ayant les plus bas taux de couverture sanitaire sont Mayahi, Dakoro, Guidan-Roundji et Aguié (département de Maradi), Ouallam et Say (département de Tillabéri), Gouré et Magaria (département de Zinder) et Illéla (département de Tahoua).

10. Selon l'enquête de démographie et de santé effectuée par le gouvernement, il existe une corrélation entre le niveau d'instruction des mères et l'état sanitaire et nutritionnel de l'enfant. Plus de 34 pour cent des enfants de mères analphabètes souffrent de malnutrition chronique, contre 24 pour cent pour ceux des mères qui ont été scolarisées. Les taux sont respectivement de 16 et 9 pour cent pour la malnutrition chronique sévère. En milieu urbain, le taux de scolarisation dans le primaire est de 68 pour cent, alors qu'en milieu rural il n'est que de 18 pour cent (dont neuf pour cent pour les filles). Les taux de scolarisation les plus bas se retrouvent donc en région rurale, plus particulièrement dans les arrondissements ruraux des départements de Zinder, Tahoua et Maradi, et concernent principalement les filles.
11. Selon ces trois critères (environnement, malnutrition et scolarisation), il s'avère que les arrondissements les plus touchés par la pauvreté sont ceux situés dans le département de Diffa et ceux situés dans le nord des départements de Zinder et Maradi.
12. Les groupes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire sont: a) les petits exploitants agricoles et les petits éleveurs dont la taille de l'exploitation et du cheptel n'est pas suffisante pour faire vivre une famille; b) la population agropastorale en voie de sédentarisation (peuls, touaregs et toubous) qui n'est pas propriétaire des terres qu'elle cultive; c) les familles nombreuses ayant plusieurs enfants de moins de cinq ans vivant dans les zones périphériques des centres urbains et dans les zones agricoles à forte croissance démographique; d) les éleveurs qui ont tout perdu et n'ont plus les moyens de reconstituer leur troupeau.
13. Les femmes et les enfants constituent un groupe particulièrement vulnérable au Niger: un enfant sur quatre meurt avant l'âge de cinq ans et sept femmes sur mille meurent en donnant la vie. La femme assume la majeure partie des responsabilités en approvisionnement en nourriture et en eau pour le foyer, et pendant l'exode des hommes, elle a l'entière responsabilité de la survie de la famille. Outre les croyances religieuses, souvent défavorables à l'égard du statut de la femme nigérienne, certaines pratiques culturelles (telles que l'excision) peuvent avoir des répercussions très graves sur sa santé.
14. Dans les milieux particulièrement vulnérables à l'insécurité alimentaire, la richesse est fonction de la taille de la famille, c'est-à-dire du nombre de personnes pouvant effectuer des travaux agropastoraux. Il est ainsi très difficile de réduire la croissance démographique.



PRIORITES ET POLITIQUES GOUVERNEMENTALES EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'INSECURITE ALIMENTAIRE

15. Suite au premier Programme d'ajustement structurel au début des années 80 et à la profonde crise économique, des réductions considérables ont touché les secteurs de l'éducation et de la santé. Depuis 1981, les dépenses pour l'éducation sont passées de 40 à 8 millions de dollars par an, et pour la santé de 12 à 8 millions. Le gouvernement a toutefois élaboré des plans d'action.

Politique gouvernementale relative à la santé

16. Trois facteurs nuisent à l'efficacité du système de santé: a) la faible couverture et la qualité médiocre des soins de santé, attribuable au manque de médicaments et de personnel; b) la trop grande centralisation des responsabilités en matière de gestion; c) la mauvaise affectation des ressources gouvernementales. Les trois quarts des dépenses sont alloués aux soins médicaux coûteux qui ne bénéficient qu'à une minorité de la population urbaine.
17. Conscient de ces contraintes, le gouvernement a mis sur pied en 1995 un Plan de développement sanitaire dont les objectifs fondamentaux sont: a) de rapprocher la population des centres de soins par le biais d'une décentralisation des services de santé basée sur le développement du district sanitaire; b) d'accroître la prévention par la vaccination, l'éducation sanitaire et la santé maternelle/infantile; c) d'étendre la couverture de santé primaire et d'améliorer la qualité des services; d) de promouvoir une formation plus adéquate du personnel de santé; e) de lutter contre les maladies prioritaires; f) d'améliorer l'approvisionnement et la disponibilité de médicaments génériques; g) de promouvoir l'information, l'éducation et la communication pour un comportement positif vis-à-vis de la santé.
18. Ce plan préconise également une prise en charge au niveau des arrondissements. Cela signifie une participation active des cellules villageoises en matière de gestion et de planification des priorités sanitaires de l'arrondissement.

Politique gouvernementale relative à l'éducation

19. Bien que le gouvernement lui consacre quelque 15 pour cent de son budget, le secteur de l'éducation demeure faible. Dans son plan quinquennal (1995-2000) et son Plan national d'action pour la survie, la protection et le développement de l'enfant, le gouvernement s'est fixé comme objectifs d'ici à l'an 2000 de porter le taux de scolarisation dans le primaire à au moins 35 pour cent aussi bien pour les filles que pour les garçons et le taux d'alphabétisation des adultes à 30 pour cent. Pour ce faire, le gouvernement a adopté les mesures suivantes: a) réallouer au moins 60 pour cent des ressources du système éducatif à l'enseignement primaire; b) sensibiliser les populations afin de promouvoir la fréquentation scolaire (et plus particulièrement celle des filles); c) encourager la redynamisation des associations de parents d'élèves; d) décentraliser le système éducatif en transférant aux collectivités la responsabilité de l'éducation de base; et e) relever la qualité de l'enseignement.

Politiques et stratégies en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire

20. Selon "Les Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger" élaborés par le gouvernement, la stratégie nationale de sécurité alimentaire repose sur trois



objectifs fondamentaux: a) donner à la population la possibilité de produire ou de se procurer suffisamment de nourriture grâce au développement agricole et à la protection de l'environnement; b) assurer la stabilité de l'offre par la constitution de réserves alimentaires d'urgence; c) encourager les sources d'emploi et de revenus autres que l'agriculture.

21. Pour augmenter la production agricole et protéger l'environnement, la priorité majeure consiste à s'attaquer à la désertification et à la dégradation des sols par la promotion des actions de récupération des terres telles que l'utilisation de fumier, l'utilisation de variétés à racines vigoureuses, et la plantation d'arbres tels que l'acacia, le neem, le manguier ou le goyavier qui servent de brise-vent et ralentissent la désertification des sols. Il est également proposé de diversifier la production agricole en mettant l'accent sur les cultures de contre-saison, telles que les oignons, les tomates, les poivrons, les haricots, l'ail et les légumineuses; favoriser le développement des cultures irriguées; encourager la spécialisation des productions en fonction des avantages comparatifs et des spécificités de chaque région; améliorer le système de distribution de crédit rural; et renforcer l'alerte précoce.
22. En ce qui concerne la stabilité de l'offre, le gouvernement préconise plusieurs stratégies: a) la mise en place de banques céréalières; b) le maintien de réserves de sécurité en améliorant les conditions de stockage dans les zones chroniquement déficitaires; c) l'appui aux réseaux locaux de distribution de produits alimentaires; et d) la régulation des importations en fonction des nécessités du marché national, c'est-à-dire l'importation de céréales (provenant principalement du Nigéria) lorsque la production alimentaire est anormalement basse.
23. Dans le but d'encourager de nouvelles sources d'emploi et de revenu, le gouvernement renforce le développement des petites entreprises rurales et offre des emplois par le biais de programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre réalisés par l'Agence nigérienne des travaux d'intérêt public (NIGETIP).
24. Le gouvernement a élaboré en 1994, avec l'appui de la FAO, un "Programme complet de sécurité alimentaire" divisé en sous-programmes autour desquels s'articulent 41 actions visant à promouvoir la sécurité alimentaire du pays. On compte six sous-programmes spécifiques: institutions et services (formation rurale, coopératives, crédit et commercialisation); production alimentaire (agriculture, élevage et pêche); infrastructures (stockage, transport et eau); activités génératrices de revenus; amélioration de la condition féminine (planning familial, allègement des travaux domestiques et crédit féminin); et environnement (récupération des terres et reboisement).
25. Trois instruments ont été mis en place pour fournir des informations sur la situation alimentaire du pays: les bilans céréaliers prévisionnels, le système d'information sur les marchés, et le système d'alerte précoce (SAP). Les bilans céréaliers comparent, en fin de campagne agricole, les disponibilités prévisionnelles en céréales et les besoins théoriques de la population. Les disponibilités sont calculées en fonction de l'estimation de la production nationale, des stocks et des importations. Dirigé par l'OPVN (Office des produits vivriers du Niger), financé par l'Allemagne et l'Union européenne via le DIAPER, le système d'information sur les marchés (SIM) a été mis sur pied en 1989. Il surveille la disponibilité des céréales sur le marché et l'évolution des prix aux niveaux local, régional et national. Les bilans céréaliers et le SIM sont des éléments nécessaires au bon fonctionnement du SAP. Le système d'alerte précoce (SAP) a été également mis en place en 1989. Doté d'un secrétariat permanent qui relève du cabinet du premier ministre, le SAP



est appuyé principalement par l'Union européenne (CILSS/DIAPER). Il vise à la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information disponible sur la sécurité alimentaire.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

Le programme du PAM au Niger

26. Depuis 1971, plus de 170 000 tonnes de nourriture ont été acheminées, pour une valeur totale de 140,2 millions de dollars. Les activités du PAM ont porté essentiellement sur l'assistance au développement, même si des petites opérations d'urgence ont été commencées. Deux de ces opérations d'urgence ont été initiées dans le cadre d'un des projets de développement et ont concerné la réinstallation des Nigériens rapatriés d'Algérie en 1990 (2 640 tonnes) et l'assistance aux réfugiés tchadiens en 1994 (46 tonnes). Les autres opérations d'urgence ont porté essentiellement sur une assistance alimentaire aux victimes des sécheresses de 1972 et de 1984 soit 1 million et 8 millions de dollars de nourriture respectivement.
27. En matière de développement, l'intervention du PAM s'est articulée autour de trois axes principaux: l'éducation (depuis 1971), la santé (depuis 1976) et le développement rural (depuis 1983). Près de 40 pour cent des vivres ont été alloués au développement rural et 30 pour cent à chacun des deux autres secteurs. Le programme de développement du PAM s'appuie encore aujourd'hui sur ces axes par le biais de trois projets opérationnels, un dans chacun de ces secteurs. De plus, un autre projet, Niger 2734 (développement rural), s'est achevé en 1996.

1 - Développement rural

Niger 2734 - "Développement rural à buts multiples"

28. D'une valeur totale de 30 millions de dollars, dont 52 000 tonnes de vivres distribuées, le projet a été mis en oeuvre en 1986 pour une durée de quatre ans et reconduit lors d'une seconde phase en 1990 jusqu'en 1996. Il faisait suite à un autre projet, le 2661, qui avait débuté en 1983.
29. Le projet Niger 2734 avait comme objectif de promouvoir le développement rural des huit départements et 34 arrondissements du pays par le biais d'actions de lutte contre la désertification (pivot central du projet - 80 pour cent des vivres), de mise en place d'infrastructures rurales (8 pour cent), de programmes de formation (10 pour cent) et d'installation de banques céréalières (2 pour cent). Le volet de lutte contre la désertification comprenait des activités de conservation des eaux, restauration des sols, production de plants, brise-vent et fixation des dunes. De plus, ce projet englobait la subsistance alimentaire et les activités "vivres-contre-travail" pour les 6 500 rapatriés d'Algérie en 1990 (nomades ayant perdu leur bétail suite à la sécheresse de 1984) et de 400 réfugiés tchadiens en 1994. A la différence du projet de Keita (le deuxième projet de développement rural du PAM), le projet Niger 2734 a fonctionné suivant un système où les vivres du PAM étaient directement alloués aux services techniques gouvernementaux. Ceux-ci recevaient des requêtes d'assistance, les étudiaient et, selon le cas, les acceptaient ou les rejetaient.
30. Selon l'évaluation intérimaire effectuée en 1994, les résultats du projet n'ont pas été satisfaisants. Initialement conçue comme un appui aux projets de développement rural



financés par les bailleurs de fonds ou par les services gouvernementaux, l'assistance alimentaire a évolué progressivement vers un soutien budgétaire général sans qu'il soit possible d'établir une relation quantitative entre l'assistance du PAM et les réalisations effectuées. Cette situation est due dès le départ à certaines faiblesses dans la conception et la formulation de ce projet multisectoriel et au manque de clarté dans le plan d'opérations. Elle a également été amplifiée, d'une part, par le gel d'une grande partie du financement extérieur et, d'autre part, par la mise en place d'une structure décentralisée à partir de 1991, ce qui a engendré un manque de rigueur dans le suivi-évaluation.

31. D'une manière générale, le projet a permis de créer un grand nombre d'emplois temporaires et de distribuer de la nourriture à de nombreuses personnes. Compte tenu de l'émigration des hommes, la participation des femmes a été très importante (en moyenne 60 pour cent).
32. L'aide alimentaire a certes joué un rôle positif de mobilisation des populations qui ont participé à des travaux d'intérêt collectif à haute intensité de main-d'oeuvre. En revanche, lorsqu'elle a été utilisée pour l'entretien des réalisations (environ 15 pour cent des effectifs), elle a contribué à créer une dépendance. En général, l'assistance alimentaire dans ce projet n'a pas eu l'impact escompté en raison de la grande diversité des actions assistées, peu planifiées et ne visant pas nécessairement les régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire, et en l'absence d'un système cohérent de suivi-évaluation. Le volet banques céréalières, clairement limité dans le temps, encadré et financé par le BIT, a été concluant.

Niger 3579 - "Développement rural intégré dans les arrondissements de Keita, Bouza et Tchintabaraden"

33. D'une valeur totale de 14,5 millions de dollars, dont 23 000 tonnes de vivres distribuées, le projet fut mis sur pied en 1989 pour une période de trois ans et reconduit pour une seconde phase de 1992 à fin 1997.
34. Les objectifs et les activités du projet, concentrés dans trois arrondissements (Keita, Bouza et Tchintabaraden), sont similaires à ceux du projet Niger 2734. Cependant, ce projet ne fonctionne pas sur la base de requêtes trimestrielles adressées aux services gouvernementaux, et est clairement défini dans le temps et l'espace. Il est financé par l'Italie et encadré par la FAO.
35. Compte tenu de la situation (à la limite même des terres cultivables du Niger et vulnérables à l'érosion) et de la densité relativement élevée de la population, les résultats obtenus sont dans l'ensemble très satisfaisants: amélioration de la condition économique des paysans et restauration du paysage écologique qui, auparavant, était complètement dénudé. La tendance écologique a été renversée, ce qui a eu un impact déterminant sur la production agricole et la sécurité alimentaire de la région. La production annuelle de mil est maintenant de l'ordre de 40 000 tonnes, ce qui répond aux besoins alimentaires de la région et représente deux pour cent de la production nationale.
36. L'aide alimentaire du PAM dans ce projet a incité les villageois à participer aux travaux d'intérêt collectif. La ration journalière, dont la valeur équivaut à 1,33 dollar (170 pour cent du revenu moyen au Niger), représente un transfert de revenus aux familles participantes dans une zone qui accusait auparavant un important déficit alimentaire. Les femmes, au début du projet, représentaient entre 76 et 80 pour cent de la main-d'oeuvre, puis 48 pour cent à partir de 1994. Cela prouve l'incidence positive du projet dans l'amorce d'un processus de sédentarisation de la population masculine jadis encline à migrer. Cela a



permis aux femmes de s'adonner à d'autres activités telles que le développement des cultures vivrières (patate douce, haricot, laitue et tomate) et des cultures de rente (niébé, oignon et tournesol).

37. Une cellule interne de suivi-évaluation a été mise en place. Composée d'un expert international, d'un coordonnateur national, d'un informaticien et de deux enquêteurs, elle établit et soumet au bureau du PAM des rapports trimestriels et semestriels, une programmation des activités à réaliser et une estimation des vivres requis par le projet. Ses tâches sont correctement exécutées et sa performance peut être qualifiée de bonne. En revanche, le suivi de l'impact indirect sur les conditions socio-économiques demeure insuffisant. Au terme d'une étude effectuée en mars 1997 par des consultants de la FAO, la création au sein du projet d'une division de suivi pour le développement socio-économique et pour la promotion de la femme s'est avérée nécessaire.
38. **Orientation future.** En vue de la prise en charge des réalisations du projet de Keita par les populations locales, un désengagement progressif de cette zone doit être envisagé. Des structures de gestion (coopératives et entreprises) ont déjà été mises en place pour assurer une pérennité des acquis. Ces efforts doivent impérativement être intensifiés.

2 - Santé

Niger 2072 - "Appui aux activités de santé maternelle et infantile, de réhabilitation et d'éducation nutritionnelle"

39. D'une valeur totale de 25,4 millions de dollars, dont 51 000 tonnes de vivres distribuées, le projet a été mis en oeuvre en 1976 et reconduit à trois reprises. La phase actuelle a débuté en 1992 et prendra fin en décembre 1997. S'inscrivant dans le Plan de développement sanitaire du Niger, l'assistance du PAM vient appuyer les efforts du gouvernement visant l'amélioration de la couverture sanitaire des populations rurales et le développement des activités préventives en matière de santé, tout en améliorant les soins de réhabilitation nutritionnelle.
40. Cette phase vise à accroître la fréquentation des femmes enceintes, des mères allaitantes et des enfants de moins de cinq ans dans 80 structures sanitaires de réhabilitation nutritionnelle (sur les 310 que compte actuellement le pays) et dans huit centres de pédiatrie. Plus de 63 pour cent des centres assistés sont situés en zone rurale. Environ 25 000 personnes reçoivent chaque année des rations du PAM (mil, niébé, huile, lait et sucre).
41. Le projet manque de données, ce qui rend très difficile une analyse adéquate de l'amélioration du taux de fréquentation. Ainsi, un consultant national a été engagé en 1996 afin de mettre sur pied un système de suivi, mais ses directives se sont avérées trop compliquées. Outre ce problème de suivi-évaluation, le ciblage adéquat des bénéficiaires, qui aurait permis l'orientation de l'aide vers les zones les plus vulnérables, n'a pas été effectué. Le projet a également souffert du manque de coordination entre les divers intervenants et de mise en place de services d'appui dans le secteur de la santé (PAM, UNICEF, FED, OMS, Aide-Action et Association française des volontaires du progrès (AFVP)).
42. **Orientation future.** Un ciblage plus précis doit être entrepris. Une participation active des cellules villageoises doit être envisagée afin que l'aide alimentaire ne soit plus considérée simplement comme une réception passive. De plus, il serait essentiel d'intensifier la coopération avec les principaux intervenants dans le secteur de la santé, dont l'UNICEF, l'OMS, Aide et Action, la Banque mondiale et le Fonds européen de



développement. Certaines discussions ont déjà démarré avec Médecins sans frontière pour effectuer un suivi nutritionnel dans les centres de santé du département de Zinder.

3 - Education

Niger 2445 - "Assistance alimentaire aux écoles primaires en milieu nomade et transhumant"

43. D'une valeur de 45 millions de dollars, dont 54 000 tonnes de vivres auront été distribuées en octobre 2000, le projet a été mis sur pied en 1975 et reconduit à trois reprises. La dernière phase a démarré en octobre 1996 pour une durée de quatre ans. Le projet Niger 2445 faisait suite au projet 621, qui avait débuté en 1971.
44. En plus de servir d'appoint nutritionnel, le projet a comme objectif d'appuyer la politique gouvernementale qui vise à élargir l'éducation de base à tous les enfants scolarisables.
45. Suite à la mission de revue technique de novembre 1995, il a été décidé, pour la phase 1996-2000, de faire bénéficier de l'assistance du PAM les enfants des zones où la sécurité alimentaire est la plus précaire. Il a également été convenu que la priorité soit donnée aux populations nomades et transhumantes, et plus particulièrement aux filles. Trois repas par jour (mil, gruau, poisson, lait, huile et sucre) sont fournis à 16 000 enfants en milieu nomade pendant 280 jours par an. En milieu transhumant, le nombre d'élèves assistés sera réduit progressivement pour passer de 9 600 au cours de la première année à 7 000 en fin de projet. Ils reçoivent trois repas quotidiens pendant 200 jours par an. De plus, les familles qui envoient leurs filles à l'école reçoivent des rations trimestrielles de 50 à 100 kilogrammes de mil.
46. **Orientation future.** Pour la nouvelle phase, des fonds ont été prévus spécifiquement pour la mise en place d'un système de suivi. Un ordinateur a été alloué à la direction nationale du projet et une formation a été donnée aux directeurs d'écoles afin qu'ils remplissent des fiches de fréquentation. Un désengagement partiel du PAM est prévu. En théorie, celui-ci devrait être compensé par une prise en charge des autorités locales et nationales et par une redynamisation des associations de parents d'élèves. Un suivi sera effectué pour assurer que l'effectif des filles scolarisées progresse (une augmentation par établissement d'au moins cinq pour cent sur deux ans). Une collaboration plus étroite avec certaines ONG est prévue, notamment avec Aide et Action (construction d'écoles) et AFVP.

Atouts et faiblesses du programme du PAM

47. Au cours de la dernière décennie, les projets du PAM se sont articulés autour des priorités socio-économiques établies par le Gouvernement du Niger (développement rural et politique sociale). L'aide alimentaire a servi à lutter contre la dégradation de l'environnement et à augmenter la production agricole dans la région du projet de Keita. En ce qui concerne les interventions du projet rural à buts multiples, elles ont aidé de façon ponctuelle certains villages et certaines régions à développer leur potentiel agricole, sans pour autant avoir un impact durable à moyen et à long terme.
48. En matière de santé, l'aide alimentaire s'inscrit dans la politique du gouvernement établie en 1995 (Plan de développement sanitaire), surtout en ce qui concerne l'extension de la couverture sanitaire. Lors de la prochaine phase, l'aide alimentaire aura un impact plus important lorsqu'elle couvrira tous les centres de santé des arrondissements les plus



vulnérables. En matière d'éducation, la phase qui a démarré en octobre 1996 s'inscrit dans le Plan national d'action pour la survie, la protection et le développement de l'enfant, et vise à l'augmentation de la scolarisation dans le primaire, particulièrement des filles. Le nouvel élément incitatif est l'octroi de rations alimentaires aux parents qui envoient leurs filles à l'école.

49. En revanche, bien que l'aide alimentaire du PAM ait été bien insérée dans les priorités gouvernementales, elle n'a pas été utilisée de façon efficace en raison du manque de ciblage au moment de la conception et au cours de l'évolution des projets. De plus, très peu de mesures concrètes ont été adoptées pour que les femmes participent à la détermination des activités de même qu'à leur gestion et à leur exécution, et qu'elles bénéficient d'une part équitable des retombées.
50. Le PAM au Niger a révélé des lacunes importantes en ce qui concerne le suivi-évaluation. En effet, le manque de données et d'informations aux niveaux national et régional a grandement entravé la capacité de mener toute analyse qui aurait pu permettre d'apporter des changements dans les orientations ou les modalités d'exécution des projets. Le PAM a en revanche été très performant lorsqu'il s'est agi de suivre le transport des vivres, de déterminer le nombre de participants et d'évaluer les indicateurs d'extrait.
51. En ce qui concerne les projets "vivres-contre-travail", l'aide alimentaire devrait être utilisée uniquement pendant la période de soudure et principalement dans les régions déficitaires en vivres.

ORIENTATION FUTURE DE L'ASSISTANCE DU PAM

Stratégie proposée

52. Dans les cinq prochaines années, le PAM devra intervenir dans un contexte qui ne cesse de se dégrader. Etant donné que la production alimentaire par habitant diminue, un désengagement du PAM de ses trois pôles d'intervention (développement rural, santé et éducation) n'est pas envisageable à court terme. Par contre, un ciblage affiné des bénéficiaires des ressources alimentaires permettra un impact optimal sur les populations les plus démunies, et plus particulièrement sur les femmes. Les activités "vivres-contre-travail" dans le secteur du développement rural resteront importantes, bien que moins importantes que par le passé. Pour lutter contre la faim, la stratégie du PAM s'appuie sur une participation active de la population, notamment des femmes, et sur des partenariats gouvernementaux et non-gouvernementaux. Le PAM poursuivra également son assistance dans les domaines de la santé maternelle et infantile et de l'éducation qui constituent les priorités de la Note de stratégie nationale (1998-2002) élaborée par le gouvernement avec l'assistance du système des Nations Unies.
53. De par la vulnérabilité du pays et l'apparition de sécheresses récurrentes, il est fort possible qu'au cours des prochaines années, une aide d'urgence soit nécessaire. La réserve nationale étant trop faible pour un prélèvement temporaire, la première action du PAM serait de prélever des denrées sur les stocks en magasin, qui varient généralement entre 5 000 à 10 000 tonnes, et de les écouler dans les zones touchées par la sécheresse. Le PAM doit donc préciser son rôle dans la stratégie nationale d'atténuation des catastrophes, et ce, en étroite collaboration avec le SAP et les autres bailleurs de fonds. Le bureau régional du PAM à Ouagadougou mettra sur pied des plans de secours, qui seront élaborés d'ici à la fin de 1997, et qui permettront au bureau du PAM au Niger d'élaborer une stratégie précise



destinée à répondre aux situations d'urgence. Des informations détaillées pourront donc être insérées à l'intérieur du document de programme, notamment le niveau du stock de secours alloué à l'atténuation des catastrophes.

Programmation de l'assistance et ressources requises

54. En ce qui concerne le secteur du développement rural, Keita est actuellement le seul projet opérationnel. Il prendra fin en juin 1998. A la lumière des résultats peu satisfaisants du projet Niger 2734, l'aide alimentaire du PAM sera utilisée uniquement en appui à des projets de développement rural clairement limités dans le temps et dont le financement et l'encadrement extérieur seront assurés. Le PAM devra s'associer seulement aux projets opérationnels dans les zones de désertification et d'insécurité alimentaire. Un désengagement progressif de la région de Keita est à envisager. Le PAM appuiera des initiatives qui s'inscrivent dans le plan gouvernemental (Principes directeurs d'une politique de développement rural), visant à améliorer la disponibilité alimentaire par la production et la protection de l'environnement.
55. Le volume de vivres nécessaires pour la nouvelle intervention du PAM dépendra de son association avec d'autres partenaires; on peut toutefois estimer que ce secteur pourra absorber environ 20 000 tonnes de vivres durant les quatre années du programme.
56. Les activités du PAM seront mises en oeuvre dans le cadre du Plan de développement sanitaire des districts (1995-2000) établi par le gouvernement, qui vise à améliorer la qualité et la couverture des services de santé primaire. Le projet en cours (Niger 2072) doit prendre fin en décembre 1997. Un profil de projet pour une nouvelle phase d'une durée de quatre ans sera préparé le plus tôt possible; contrairement à la phase actuelle il couvrira tous les centres des neuf arrondissements les plus vulnérables. La nouvelle phase nécessitera 28 000 tonnes de vivres sur quatre ans.
57. Une condition cruciale à la réussite de la nouvelle phase est l'intensification de la coopération avec les principaux intervenants dans le secteur de la santé dont l'UNICEF, l'OMS, la Banque mondiale et le FED.
58. Une nouvelle phase d'assistance aux cantines scolaires vient d'être mise en oeuvre et s'échelonne jusqu'en octobre 2000. Elle s'inscrit dans le plan gouvernemental dont l'objectif est la scolarisation dans le primaire. Cette nouvelle phase cible les enfants des populations nomades et transhumantes. Un accent particulier est mis sur la scolarisation des filles, par le biais de rations sèches données aux familles (2 000 par an) qui envoient leurs filles à l'école. Dans ce nouveau projet, il est prévu de diminuer de façon progressive les quantités de vivres distribuées en milieu transhumant afin de responsabiliser davantage les autorités locales. En milieu nomade, pendant les quatre années du projet, 16 000 élèves par an recevront trois repas quotidiens pendant 280 jours par an. En milieu transhumant, le nombre d'élèves assistés sera réduit progressivement de 9 600 au cours de la première année à 7 000 en fin de projet. Ils recevront trois repas quotidiens pendant 200 jours par an. Une quantité de 15 500 tonnes a été programmée sur une période de quatre ans.
59. Le PAM devra intensifier sa coopération avec les autres intervenants. La FAO, dans son programme complet de sécurité alimentaire (1994-2000), a prévu un volet éducation qui met l'accent sur la mise en place d'infrastructures scolaires et sur un programme de nutrition scolaire. Dans le cadre de son programme sectoriel d'éducation de base (1995-2000), l'UNICEF, avec le support de la Banque mondiale, a mis sur pied un projet de distribution de micronutriments et de vermifuges dans les écoles des départements de Zinder, Maradi, Tahoua, Agadez et Tillabéry. L'Union européenne, dans le cadre du



huitième FED (1995-2000), s'est donnée comme priorité la promotion de l'éducation de base. Dans le cadre de son programme de lutte contre la pauvreté, le PNUD, en collaboration avec l'UNESCO, a élaboré une stratégie de développement de l'éducation de base dont les activités visent à améliorer les programmes scolaires. L'OMS a mis en avant un programme d'éducation sanitaire, d'hygiène scolaire, d'assainissement et d'adduction d'eau pour les écoles.

60. Les vivres pour le prochain programme du PAM atteignent un total de 63 500 tonnes, répartis comme suit: 28 000 tonnes pour le secteur de la santé, 15 500 tonnes pour l'éducation et 20 000 tonnes pour le développement rural.

Modalités de l'assistance du PAM et aspects opérationnels

61. Sur les 63 500 tonnes de vivres nécessaires pour les opérations du nouveau programme, il est prévu d'acheter localement 52 500 tonnes (47 700 tonnes de mil et 4 800 tonnes de niébé). Par année, cela signifie 11 925 tonnes de mil et 1 200 tonnes de niébé. Comme par le passé, ces achats n'auront aucun effet perturbateur sur les marchés. La production nationale de mil est d'environ deux millions de tonnes. Ce que le PAM achètera annuellement en mil ne représentera donc que 0,6 pour cent de la production nationale. De plus, ces achats serviront de transfert de revenus aux commerçants nigériens et aux paysans. Les 11 000 tonnes de produits importés (sucre, huile, gruaau, lait et poisson) transiteront par le port de Cotonou au Bénin.
62. En raison de la crise extrêmement aiguë des finances publiques, il est impératif que le PAM poursuive ses subventions aux coûts de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TIEM) pour les cinq prochaines années. Ces coûts seront, pour chaque tonne de vivres distribuée, de l'ordre de 25 dollars pour le secteur de l'éducation, de 40 dollars pour la santé et de 18 dollars pour le développement rural.
63. Dans le cadre du nouveau programme, il est essentiel de revoir la composition des rations. Celles-ci diffèrent d'un projet à l'autre. Pour les projets de développement rural, chaque personne reçoit une ration familiale (mil, huile, lait, sucre, poisson, niébé) pouvant nourrir quatre autres personnes. Pour le projet éducation, chaque enfant reçoit du mil, gruaau, lait, poisson, huile et sucre. Pour le projet santé, les femmes reçoivent du mil, huile, niébé, sucre et les enfants reçoivent du lait.

RISQUES

64. Le Gouvernement du Niger s'apprête à conclure un deuxième Programme d'ajustement structurel avec la Banque mondiale avant juillet 1997. Ces réformes risquent d'entraîner à court terme un accroissement de la pauvreté. Cette situation pourrait engendrer une aggravation des besoins d'aide alimentaire dans toutes les régions du pays, ce qui rendra le ciblage de l'aide du PAM plus complexe.
65. Les moyens limités des différents ministères qui mettent en oeuvre les projets du PAM devront être compensés par un renforcement du bureau du PAM au Niger et probablement par un financement partiel de certains coûts d'exécution.
66. Les possibilités d'aide bilatérale et multilatérale demeurent réduites, dans une situation où certains partenaires importants ont suspendu leur coopération bilatérale avec le Niger.



ANNEXE I

DISTRIBUTION DES VIVRES					
	1993	1994	1995	1996	Moyenne
	<i>(tonnes)</i>				
Projet 3579	2 450	3 245	1 996	2 336	2 507
Projet 2734	4 620	3 920	2 858	1 956	3 339
Projet 2445	3 145	3 467	2 529	2 190	2 833
Projet 2072	7 088	7 252	6 748	6 917	7 002
Total	17 303	17 884	14 131	13 399	15 681



ANNEXE II

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DIRECTS				
	1993	1994	1995	1996
Projet 3579	7 380	9 720	5 940	6 930
Projet 2734	24 575	20 850	15 200	10 400
Projet 2445	21 840	24 075	17 560	15 210
Projet 2072	33 770	34 555	32 160	32 940
Total	87 565	89 200	70 820	65 480

Pour le projet 3579 (développement rural de Keita), chacun reçoit pour chaque jour de travail une ration familiale de 2,75 kg de vivres pouvant nourrir quatre autres personnes.

Pour le projet 2734 (développement rural à buts multiples), chacun reçoit pour chaque jour de travail une ration familiale de 2,8 kg pouvant nourrir quatre autres personnes.

Pour le projet 2445 (cantines scolaires), chaque enfant reçoit trois repas par jour. Ces repas sont fournis à 16 000 enfants en milieu nomade pendant 280 jours par an. En milieu transhumant, le nombre d'élèves assistés sera réduit progressivement de 9 600 au cours de la première année à 7 000 en fin de projet. Ils reçoivent trois repas par jour pendant 200 jours par an.

Pour le projet 2072, les femmes enceintes, les mères allaitantes et les enfants à risque reçoivent une ration journalière de 0,945 kg pendant 260 jours par an. Les enfants d'âge préscolaire (6 à 59 mois) souffrant de malnutrition modérée reçoivent une ration journalière individuelle de 0,18 kg pendant 260 jours par an. Les enfants d'âge préscolaire (6 à 59 mois) souffrant de malnutrition grave reçoivent une ration individuelle de 0,32 kg pendant 365 jours par an.

