

Évaluation du plan stratégique de pays du PAM pour le Niger (2020–2025)

CONTEXTE

Selon l'Indice de développement humain 2023, le Niger se classe au 189^e rang sur 193 pays, et reste donc l'un des pays les moins avancés du monde. Entre 2020 et 2025, le Niger a connu de multiples chocs : épisodes climatiques extrêmes, insécurité croissante due à des insurrections violentes, COVID-19, inflation, et nouveau gouvernement en juillet 2023, entraînant une suspension temporaire de l'aide et la fermeture des frontières. La fragilité des chaînes d'approvisionnement du pays a été mise en lumière – infrastructures insuffisantes, dépendance à l'égard des corridors commerciaux régionaux et des importations. L'Indice de la faim dans le monde de 2024 place le Niger au 121^e rang sur 127 pays, donc à un niveau "alarmant". Citons, parmi les principaux facteurs de l'insécurité alimentaire, des aliments de faible qualité et un accès limité à l'eau potable, à l'assainissement et aux services de santé. Les inégalités entre les sexes constituent un autre obstacle à la sécurité alimentaire, les femmes n'ayant pas facilement accès à la terre, aux ressources et à la prise de décisions. Les conflits et l'insécurité continuent de provoquer des déplacements : en mai 2025, le Niger accueillait environ 432 000 réfugiés et 507 000 personnes ont dû se déplacer à l'intérieur du pays.

OBJET DE L'ÉVALUATION

Le plan stratégique provisoire de transition pour le Niger (PSPP-T) de 2019 s'articulait autour de six effets directs stratégiques, couvrant la réponse aux crises, le renforcement de la résilience, le renforcement des capacités des institutions gouvernementales aux fins d'améliorer la préparation et les interventions face aux situations d'urgence, et les services communs. Le plan stratégique de pays 2020–2025 (PSP) conserve la même structure, mais en adaptant les effets directs stratégiques pour mieux refléter l'évolution des besoins. Il a fait l'objet de six révisions budgétaires, une septième étant prévue pour assurer sa reconduction jusqu'en 2026. Le budget initial est passé de 1,05 milliard à 1,8 milliard de dollars É.-U., et le nombre de bénéficiaires a été estimé à 12,8 millions.

PORTÉE ET OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

L'objectif principal de l'évaluation est de rendre compte de l'action menée, de favoriser l'apprentissage, et d'éclairer l'élaboration du prochain PSP du PAM pour le Niger. Elle a été menée par une équipe indépendante entre avril 2024 et mai 2025, et a porté sur la performance des interventions du PAM, son positionnement stratégique et ses partenariats. Une approche mixte a été suivie, incluant l'examen de documents, l'analyse de données quantitatives, la conduite d'entretiens, des visites sur le terrain et des groupes de discussion. La collecte de données a été effectuée en septembre 2024.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE L'ÉVALUATION

Harmonisation et partenariats de nature stratégique

L'évaluation a révélé que, même si le PSP était globalement en phase avec les priorités nationales, les cadres des Nations Unies et les ODD, ses lignes stratégiques ont été temporairement retardées après le changement de gouvernement de juillet 2023. Néanmoins, le PAM a conservé sa ligne opérationnelle, offrant un appui continu aux populations vulnérables en coordination avec les partenaires humanitaires. La capacité du PAM à réagir rapidement constitue une valeur ajoutée reconnue et le dispositif intégré axé sur la résilience a contribué à renforcer son positionnement dans le pays. Des problèmes subsistent dans le domaine de la collaboration avec les partenaires coopérants – faible participation des ONG aux comités de pilotage des projets et courte durée des accords de partenariat – et dans l'élargissement de l'engagement du secteur privé et de la sphère universitaire, ce qui ne favorise pas les possibilités d'innovation et la durabilité.

Pertinence au regard du contexte et capacité d'adaptation

Le PAM est connu pour sa capacité à offrir une assistance adaptée au contexte et cela a été le cas dans les régions affectées du Niger. Sa structure permet de faire face à une multiplicité de chocs, grâce à des interventions sur mesure et fondées sur des données. Le PSP a démontré sa pertinence au regard du contexte, les activités du PAM ayant suivi l'évolution des besoins des populations vulnérables. Le PAM dispose d'une capacité d'adaptation qui s'appuie sur des systèmes d'information robustes et un cadre souple permettant des ajustements stratégiques et opérationnels selon l'analyse des besoins et les modalités d'assistance à privilégier. Cependant, des difficultés liées à la médiocrité des infrastructures, à l'insécurité et à la hausse des coûts, ont entravé les opérations, en particulier à Diffa, Tillabéry et Tahoua. Le PAM y a répondu en adoptant une approche souple, centrée sur les communautés, et en coordonnant ses activités avec ses partenaires, notamment pour la distribution de rations dans les zones éloignées. À la suite du changement de gouvernement de juillet 2023, certains donateurs ont suspendu leur financement, ce qui a ralenti la réponse aux besoins croissant. Pour relever ce nouveau défi, l'équipe du PAM a participé activement à la mise à jour de l'analyse commune de pays avec ses partenaires.

Cohérence interne

La structure du PSP met l'accent sur deux volets : les interventions d'urgence et un ensemble intégré de mesures en faveur de la résilience. Si cette double orientation reflète les intentions stratégiques du PAM dans le cadre du PSP, la faible corrélation entre les deux composantes et la définition limitée des résultats

attendus en matière de résilience dès la conception ont nui à la cohérence interne. La synergie recherchée entre les différentes activités relevant des mesures intégrées sur la résilience n'était pas adéquatement reflétée dans le cadre logique, limitant la visibilité des effets intersectoriels. Les lacunes en matière de suivi ont également nui à la compréhension des résultats intermédiaires, par exemple la génération de revenus tirés de l'approvisionnement local pour les cantines scolaires. En outre, la pertinence de certaines sous-activités, notamment les jardins scolaires, le petit élevage, n'était pas suffisamment claire faute d'évaluation précise des besoins et des capacités.

Contribution aux effets directs stratégiques

Le PAM a joué un rôle crucial en fournissant une aide alimentaire et nutritionnelle aux populations touchées par les chocs au Niger, en particulier pendant la période de soudure et à la suite de déplacements ou d'inondations. Son appui à la communauté humanitaire, que ce soit par la coordination ou les services communs, a eu pour effet de renforcer son positionnement dans le pays. Compte tenu du gel des financements, le PAM a dû revoir ses priorités, et a réduit à la fois le nombre de bénéficiaires assistés et le volume des rations distribuées par rapport aux prévisions initiales. La diminution progressive du volume des transferts et de la couverture a eu des répercussions sur les revenus des ménages vulnérables, compromettant les progrès réalisés. L'ensemble intégré d'activités axées sur la résilience, regroupant un large éventail d'interventions, visait à renforcer la résilience des communautés ciblées grâce à une approche holistique couvrant, entre autres, l'alimentation scolaire, le soutien nutritionnel, et la réhabilitation des actifs agricoles dans le cadre d'une stratégie visant à autonomiser les bénéficiaires. Des résultats tangibles ont été obtenus dans l'ensemble de ces domaines, toutefois avec quelques réserves:

- L'offre de repas scolaires a favorisé une meilleure fréquentation scolaire et la rétention des élèves, et permis d'améliorer la nutrition; toutefois, face au nombre élevé d'élèves et à l'insécurité, les ressources n'ont pas suffi, et il a fallu constituer des stocks.
- Grâce aux programmes de nutrition, des taux élevés de rétablissement ont été observés, mais la fermeture des frontières a eu un effet perturbateur, privant de nombreux enfants de l'assistance nécessaire. Les centres communautaires et les unités de transformation alimentaire dirigées par des femmes ont apporté à la diversité alimentaire et à leur autonomisation, en dépit de difficultés sur le plan logistique et commercial.
- Les activités menées au niveau des moyens de subsistance ont permis de limiter les interventions d'urgence et de stimuler la production agricole; néanmoins, il reste à améliorer l'entretien des actifs et l'appropriation communautaire. La stratégie de désengagement progressif du PAM a manqué de clarté, entraînant un risque de dépendance.
- Le renforcement des capacités a conduit à une amélioration des services publics, mais l'instabilité politique a été une entrave à la collaboration. Dans l'ensemble, les résultats ont été positifs mais inégaux. Il reste à renforcer les aspects durabilité et coordination.

Thèmes transversaux

Le PAM a intégré l'égalité hommes-femmes, ainsi que la protection et la durabilité de l'environnement dans ses interventions. Même si des efforts ont été faits pour promouvoir la participation des femmes et soutenir les groupes vulnérables, les systèmes de suivi n'ont pas permis de ventiler les résultats de manière à distinguer ceux correspondant à chaque groupe. La durabilité environnementale a été prise en compte lors de la conception des programmes, – par exemple, infrastructures connectées à l'énergie solaire et surveillance du couvert végétal. Le volet

humanitaire est resté un défi pour le PAM et ses partenaires, et l'organisation a dû faire preuve de souplesse pour adapter son assistance à l'évolution de la situation sécuritaire. Le PAM s'est efforcé de respecter les principes humanitaires; son assistance est généralement considérée comme fondée sur les principes d'humanité, d'impartialité et d'indépendance opérationnelle. Malgré certaines contraintes, notamment le recours obligatoire à des escortes et la nécessité d'un contrôle des autorités locales sur la mise en œuvre des modalités d'assistance, le PAM continue d'être perçu comme un acteur neutre.

Production d'éléments factuels

Le PAM est parvenu à améliorer la qualité des données et des informations en s'appuyant sur les structures et systèmes nationaux; les données probantes ont permis d'apporter les ajustements nécessaires. En dépit des problèmes de financement, de sécurité et d'accès, le PAM a continué d'investir dans la production d'éléments factuels – notamment par la réalisation d'une évaluation d'impact de l'ensemble intégré des mesures en faveur de la résilience – tout en renforçant ses outils de suivi. Une surveillance, opérée par téléphone, a été confiée à des organismes tiers pour garantir la continuité, en particulier à Diffa. Des lacunes critiques subsistent, notamment dans le suivi des principaux indicateurs d'effets directs, ce qui a entravé l'analyse des tendances et la compréhension des résultats sur le long terme.

Ressources financières et mesures de maîtrise des coûts

La pénurie de financement a eu un impact considérable sur la capacité du PAM à répondre aux nouveaux besoins humanitaires; en outre, l'absence de souplesse et de prévisibilité des fonds ont fortement entravé la planification à moyen terme. Pour assurer la continuité de l'assistance, le bureau de pays a dû faire appel à des mécanismes internes de financement anticipé. La réponse du PAM n'a pas toujours été opportune ou à l'échelle requise, ni parfaitement planifiée compte tenu des chocs successifs, principalement en raison de retards dans les procédures, de déficits de financement et de ruptures d'approvisionnement.

Ressources humaines

Le PAM a élargi ses effectifs nigériens et sa présence opérationnelle dans le pays, mais continue de se heurter à des difficultés en matière de ressources humaines – parité hommes-femmes, rétention du personnel –, en particulier dans les zones reculées ou peu sûres. Des mesures ont néanmoins été prises pour améliorer de la structure organisationnelle du bureau de pays et le bien-être des employés. Le recrutement de talents locaux et l'établissement de partenariats avec les universités sont des pistes pouvant permettre au PAM de renforcer ses ressources humaines au Niger.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1: Améliorer la coordination des activités dans le prochain PSP, en établissant des liens précis entre les interventions pour faire face aux crises et les activités axées sur le renforcement de la résilience et de la cohésion sociale.

Recommandation 2: Renforcer les complémentarités au sein des partenariats au service d'une action efficace et durable.

Recommandation 3: Renforcer le suivi et la production d'éléments factuels pour appuyer des interventions plus efficaces et inclusives.

Recommandation 4: Mobiliser les financements et en diversifier les sources de manière à créer une base fiable et prévisible.

Recommandation 5: Renforcer la gestion des ressources humaines pour garantir la continuité et l'efficacité des interventions du PAM.

Recommandation 6: Optimiser les processus et la gestion de la chaîne d'approvisionnement pour accélérer les livraisons des produits alimentaires et réduire les retards opérationnels.