



ÉVALUATION DU PAM



Programme
Alimentaire
Mondial

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES

Évaluation du plan stratégique de pays du PAM pour Sénégal 2018-2022

Rapport d'évaluation centralisée – Volume I

OEV/2020/017
Bureau de l'évaluation

Octobre 2023

Remerciements

L'équipe d'évaluation externe tient à remercier vivement Filippo Pompili, responsable de l'évaluation, et Aboh Anyangwe, analyste de recherche, du Bureau de l'évaluation du PAM pour leur soutien tout au long du processus d'évaluation, ainsi que Fatiha Terki, Directrice pays et représentante du PAM, Olivier Flament, Directeur adjoint pays et chef des programmes du PAM au Sénégal, sans oublier leurs nombreux collègues au siège, au bureau régional, bureau de pays et bureaux auxiliaires.

Nous souhaitons également remercier l'ensemble des personnes ayant fourni des informations, au niveau des instances gouvernementales et des organisations non-gouvernementales, multilatérales et bilatérales, de même que les bénéficiaires des différentes activités, qui ont généreusement donné de leur temps et offert leurs conseils durant le processus d'évaluation.

Avertissement

Les opinions exprimées sont celles des membres de l'équipe d'évaluation, et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme alimentaire mondial. Les auteurs sont seuls responsables des opinions exprimées ci-après. La publication de ce document ne sous-entend en aucun cas que le Programme alimentaire mondial (PAM) approuve les opinions exprimées.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du PAM aucune prise de position quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires ou mers territoriales, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Crédit photographique: WFP/Evelyn Fey

Personnel clé de l'évaluation

BUREAU DE L'ÉVALUATION

Filippo Pompili	Gestionnaire de l'évaluation
Michael Carbon	Fonctionnaire principal d'évaluation, assurance qualité
Aboh Anyangwe	Spécialiste du suivi-évaluation
Anne-Claire Luzot	Directrice d'évaluation

ÉQUIPE D'ÉVALUATION EXTERNE

Frédéric Dévé	Chef de l'équipe d'évaluation
Camille Éric Kouam	Consultant senior, nutritionniste, sous-chef d'équipe
Fatima Laanouni	Consultante senior, économiste, spécialiste protection sociale et genre
Imogen Mullett	Gestionnaire des contrats et chargée de recherches
Ndeye Seynabou Diouf	Consultante nationale, économiste, ingénieure
Bassirou Diagne	Consultant national, économiste, ingénieur
Kéwé Kané	Consultante nationale, ingénieure agronome
Max Hennion	Responsable assurance qualité

Table des matières

Résumé.....	i
1. Introduction	1
1.1. Caractéristiques de l'évaluation	1
1.2. Contexte	1
1.3. Objet de l'évaluation	5
1.4. Méthodologie, limitations et considérations éthiques	13
2. Constatations découlant de l'évaluation	16
QE1 : Le programme du pam s'est-il fondé sur des données factuelles et est-il orienté de façon stratégique pour répondre aux besoins des plus vulnérables ? (pertinence)	16
QE2 : Quelles sont l'étendue et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux effets directs stratégiques du plan stratégique de pays ?	21
QE3 : Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé ses ressources de façon efficace pour contribuer à l'obtention des produits escomptés et à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le PSP ?	52
QE4 : Quels sont les facteurs qui expliquent la performance du PAM et dans quelle mesure a-t-il effectué le virage stratégique attendu du PSP ?	57
3. Conclusions et recommandations	64
3.1 Conclusions.....	64
3.2 Recommandations	67
Liste des sigles utilisés dans le document	80

Liste des figures

Figure 1: Situation de la sécurité alimentaire au Sénégal, 2022	2
Figure 2 : Transformations du PSPI 2018 et du PSP 2019-2023	8
Figure 3 : Répartition du budget NBP (RB2) du PSP par activité	10
Figure 4 : Budgets annuels du PSPI et du PSP de 2018 à 2022	11
Figure 5: Financement du NBP par donateur, PSPI 2018.....	11
Figure 6: Financement du NBP par donateur, PSP 2019-2023.....	12
Figure 7 : Nombre de bénéficiaires planifiés et atteints (et taux d'atteinte en %) du PSPI et du PSP de janvier 2018 à juin 2022.....	13
Figure 8 : CSPE Sénégal - Phase de collecte des données : personnes consultées	15
Figure 9 : Taux d'atteinte des indicateurs par EDS en 2021 (nombre, et pourcentage d'indicateurs révélant, pour chaque EDS, des taux d'atteinte des effets attendus supérieurs à 100 %, à 50 % et inférieurs à 50 %). 21	
Figure 10 : EDS 1, Activité 1 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d'atteinte sur le nombre total de bénéficiaires visés par année, 2018-2020	23
Figure 11 : EDS 2, Activité 3 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d'atteinte sur le total de bénéficiaires par année, 2018-2022	26
Figure 12 : EDS2, Activité 3 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d'atteinte de l'approche CCC 2018-2021	28
Figure 13 : EDS 1, Activité 2 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d'atteinte sur le total de bénéficiaires par année, 2018-2020	31
Figure 14 : EDS 2, Activité 9 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d'atteinte sur le total de bénéficiaires par année, 2020-2022	31
Figure 15: CBT planifiés et distribués aux cantines scolaires de 2018 à 2022	32
Figure 16 : EDS 3, Activité 5 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux de réalisation du nombre total ciblé de bénéficiaires, par année, 2020-2022.....	35
Figure 17 : Activité 5, Pourcentage de ménages utilisant des stratégies d'adaptation (moyenne) 2019-2021	38
Figure 18 : Activité 5, Score de consommation alimentaire, %acceptable, 2019-2021	38
Figure 19 : Financement des activités de renforcement des capacités 2019-2021	39
Figure 24: Niveau de pré-affectation des contributions au NBP.....	57

Liste des tableaux

Tableau 1 : Structuration générale du PSP (2019-2023) par EDS	11
Tableau 2 : PSPI 2018 : Budget basé sur les besoins, Ressources allouées et Dépenses, par EDS	13
Tableau 3 : PSP 2019-2023 : Budget basé sur les besoins, Ressources allouées et Dépenses, par EDS	13
Tableau 4 : EDS1, Activité 1 : Montant des allocations monétaires distribuées par bénéficiaire, 2019-2020	27
Tableau 5 : EDS 1, Activité 1- Progrès réalisés sur les effets du programme d'allocations monétaires aux bénéficiaires, 2019-2021	28
Tableau 6 : Performance du programme de traitement de la MAM	33
Tableau 7 EDS 5, Activité 7- Progrès réalisés sur les effets du programme d'allocations monétaires aux bénéficiaires, 2020-2021	47
Tableau 8 : EDS 5, Activité 8- Progrès réalisés dans les effets du programme d'assistance nutritionnelle aux populations touchées par la crise COVID-19, 2020-2021	48
Tableau 9 : Taux d'atteinte bénéficiaires assistés versus planifiés	51
Tableau 10 : Vue générale et cumulative de la situation financière du PSP par activité , comparant les poids financiers respectifs du renforcement de la résilience et de la réponse aux crises - Période 2019-2022 (08.07.22)	55
Tableau 11: Coût unitaire du dollar EU transféré par allocation monétaire (CBT), en USD/ USD transféré, de 2019 à 2021	57
Tableau 12 : Coûts par bénéficiaire comparés entre Transferts en nature et CBT, USD/bénéficiaire/an sur la période 2019-2021	60

Résumé

Introduction

CARACTERISTIQUES DE L'ÉVALUATION

1. L'évaluation du plan stratégique de pays (PSP) établi pour le Sénégal pour 2019–2023 a été réalisée entre mars 2022 et mars 2023, ses principaux objectifs étant de rendre compte de l'action menée et de favoriser l'apprentissage en vue d'éclairer l'élaboration du prochain PSP pour le Sénégal.
2. L'évaluation, qui couvre les activités menées par le PAM au titre du PSP provisoire de transition en 2018 et du PSP entre janvier 2019 et juin 2022, a porté sur la sécurité alimentaire et la nutrition, la protection sociale et la résilience face aux changements climatiques. Elle a été conduite par une équipe externe indépendante qui a eu recours à diverses méthodes.
3. L'évaluation s'adresse principalement au Bureau du PAM au Sénégal, au Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest, aux divisions techniques du Siège, au Conseil d'administration du PAM, au Gouvernement sénégalais, aux autres entités des Nations Unies présentes au Sénégal, aux donateurs et aux organisations de la société civile.

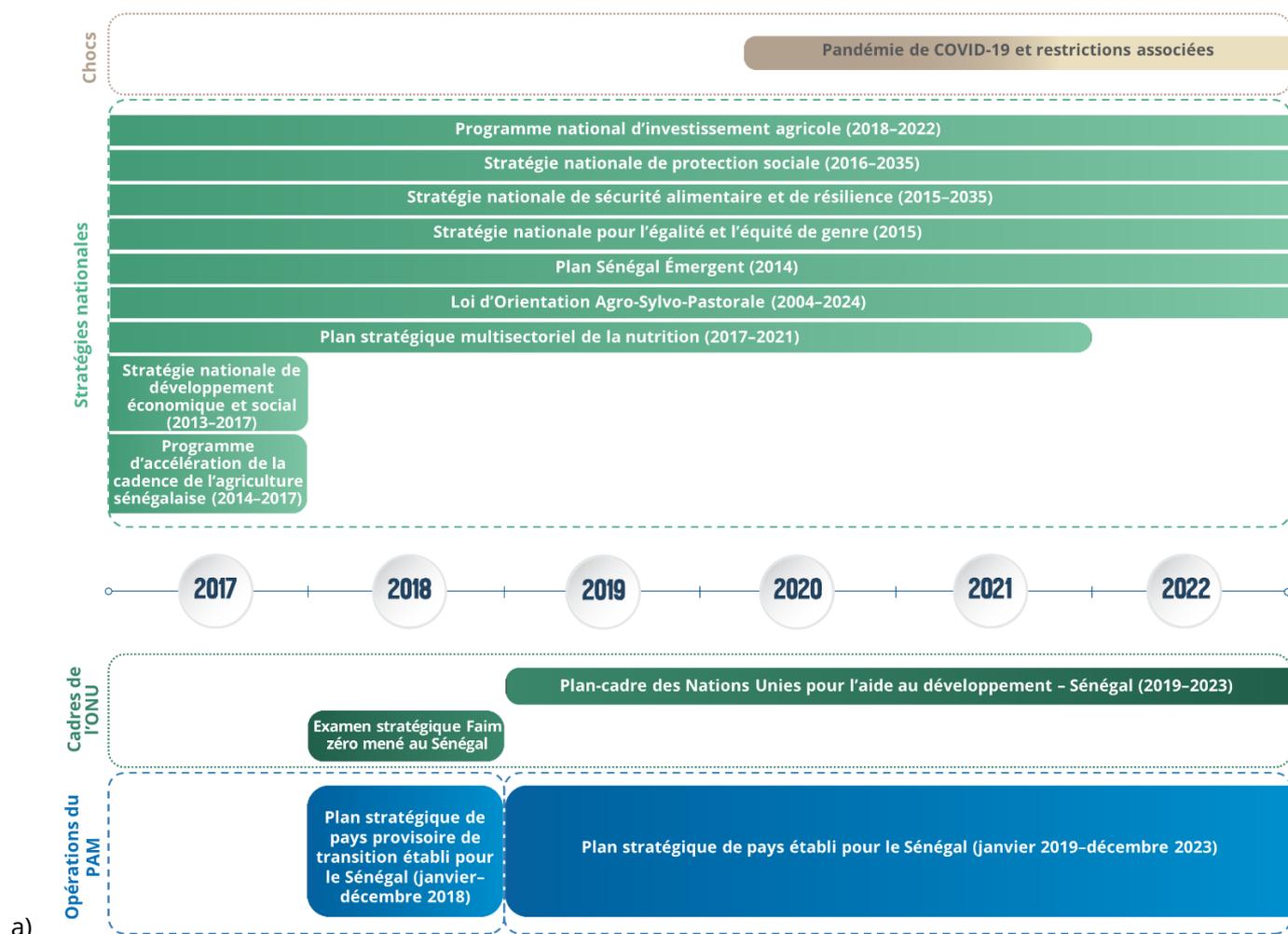
CONTEXTE

4. Le Sénégal est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure situé en Afrique de l'Ouest, qui compte une population de 17,7 millions d'habitants, dont 40 pour cent vivent en milieu urbain. Le pays pâtit des changements climatiques et se heurte à des problèmes tels que l'aridité et la sécheresse, la dégradation des sols et des terres, la pollution et la perte de biodiversité, qui ont une incidence sur la sécurité alimentaire et la vulnérabilité des ménages pauvres.
5. Bien que le Sénégal figure parmi les dix pays du monde dont l'économie croît le plus rapidement, la pauvreté touche plus d'un tiers de sa population et est particulièrement marquée dans les zones rurales. L'agriculture, la sylviculture et la pêche ont représenté 15 pour cent du produit intérieur brut en 2021. Les sécheresses, les inondations et l'accès à la terre et à l'eau constituent les principales difficultés rencontrées par les petits exploitants.
6. Bien qu'elles représentent plus de 60 pour cent de la main-d'œuvre agricole, les femmes ont beaucoup moins accès aux ressources productives que les hommes et sont donc plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire.
7. Le système des Nations Unies soutient le plan "Sénégal Émergent 2035" du Gouvernement, par le biais des trois priorités stratégiques suivantes énoncées dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (2019–2023): croissance économique inclusive et durable, accès aux services sociaux de base et à la protection sociale, et gouvernance, paix et sécurité. L'examen stratégique Faim zéro réalisé en 2017 sert de principale référence au PAM pour ses interventions dans le pays et de fil directeur au Gouvernement pour ses travaux relatifs à l'objectif de développement durable (ODD) 2.
8. Pour faire face aux conséquences de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), le Gouvernement a mis en place en 2020 un programme de résilience économique et sociale et un plan d'urgence pour la sécurité alimentaire, qui visent à redynamiser l'économie et à venir en aide aux ménages vulnérables au moyen de colis alimentaires.

INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES			
	Indicateur	Valeur	Année
	Population totale (en millions) (1)	17,7	2022
	Produit intérieur brut (en milliards de dollars) (2)	27,63	2022
	Agriculture, sylviculture et pêche, valeur ajoutée (en pourcentage du produit intérieur brut) (2)	15	2021
	Taux national de pauvreté de revenu (en pourcentage de la population) (1)	37,8	2018–2019
	Indice de la faim dans le monde (classement) (3)	71 ^e sur 121	2022
	Prévalence de la sous-alimentation (en pourcentage de la population) (3)	7,5	2021
	Prévalence du retard de croissance (rapport taille/âge) modéré ou sévère (pourcentage d'enfants âgés de 0 à 5 ans) (4)	18,8	2021
	Prévalence de l'émaciation (rapport poids/âge) modérée ou sévère (pourcentage d'enfants âgés de 0 à 5 ans) (4)	7,5	2021
	Indice d'inégalité de genre (classement) (5)	130 ^e sur 162 pays	2019
	Taux d'alphabétisation (en pourcentage de la population âgée de plus de 15 ans) (1)	51,8	2021
	Taux de scolarisation dans le primaire (en pourcentage des enfants en âge d'aller à l'école primaire) (1)	53	2021

Sources: (1) Agence nationale de la statistique et de la démographie du Sénégal; (2) Données de la Banque mondiale: Sénégal; (3) Organisation des Nations Unie pour l'alimentation et l'agriculture *et al.* 2021. *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2021. Transformer les systèmes alimentaires pour que la sécurité alimentaire, une meilleure nutrition et une alimentation saine et abordable soient une réalité pour tous*; (4) Fonds des Nations Unies pour l'enfance. 2021. *La situation des enfants dans le monde 2021: Dans ma tête – Promouvoir, protéger et prendre en charge la santé mentale des enfants*; et (5) Programme des Nations Unies pour le développement. 2022. Page Web consacrée aux rapports sur le développement humain - [Sénégal](#) (en anglais uniquement).

Figure 1: Aperçu du contexte national et des opérations du PAM (2017–2022)



a)

Source: figure établie par le Bureau de l'évaluation à partir du rapport d'évaluation.

PLAN STRATEGIQUE DE PAYS DU PAM

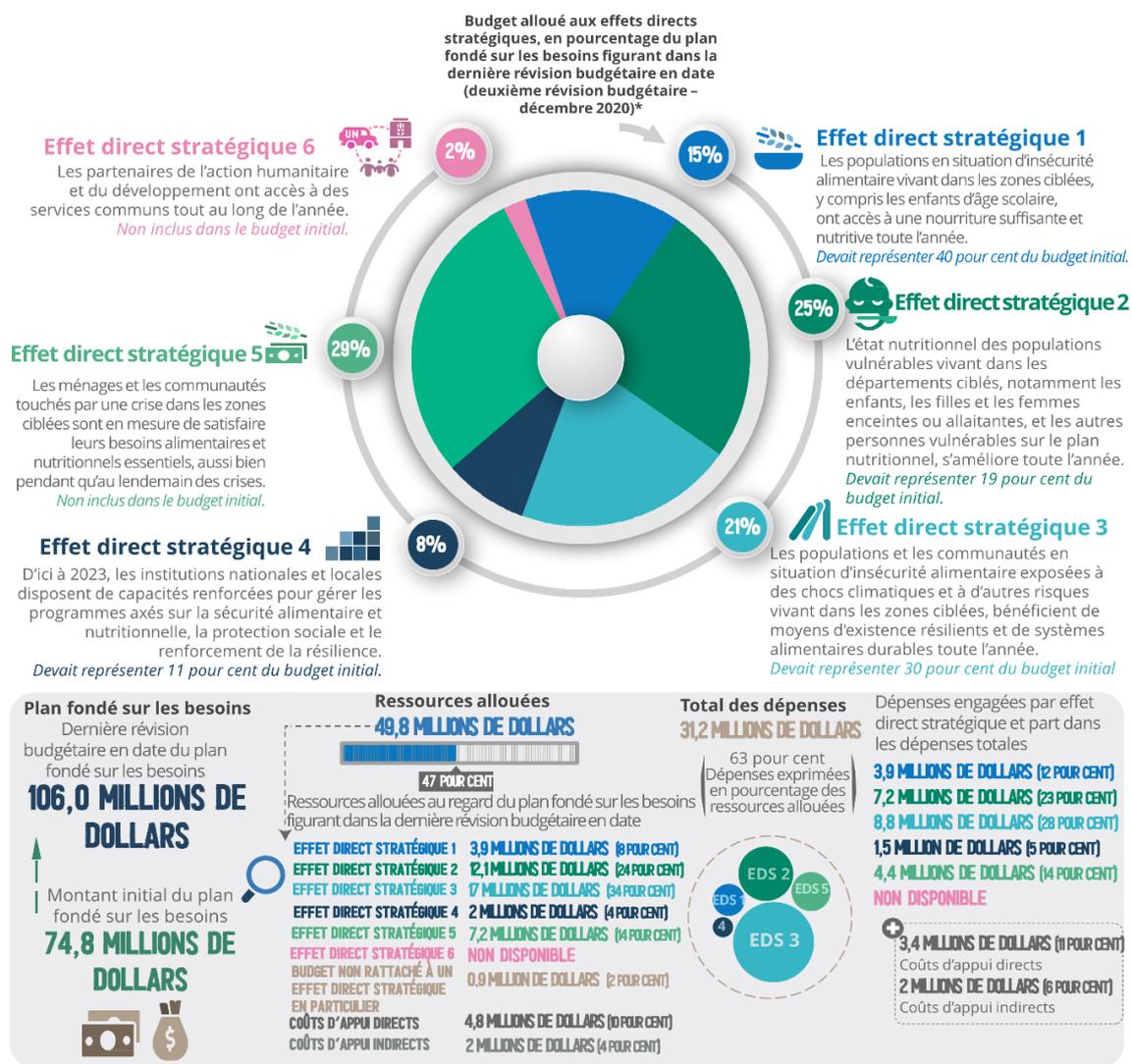
9. Le PSP, qui a été approuvé par le Conseil en novembre 2018, faisait suite au PSP provisoire de transition d'une durée d'un an mis en œuvre en 2018 et marquait la réorientation de l'action du PAM, d'une planification fondée sur les opérations et les programmes à une planification stratégique pluriannuelle. Cette évolution a permis au PAM d'adopter une approche globale à plus long terme dans toutes ses activités et dans toutes les zones géographiques, en vue de faciliter l'intégration entre les actions entreprises dans les divers domaines d'activité et entre les objectifs poursuivis. Le PSP, dont la durée initiale était de cinq ans (2019–2023), a été prolongé de six mois, jusqu'en juin 2024, afin de le faire concorder avec le processus de planification du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Il était axé sur trois grands thèmes: protection sociale, nutrition et résilience face aux changements climatiques. Il comprenait six effets directs stratégiques (figure 2) et neuf activités.

10. Après deux révisions budgétaires, le plan fondé sur les besoins du PSP était passé de 74,8 millions de dollars pour 1 million de bénéficiaires prévus à 106 millions de dollars pour 1,56 million de bénéficiaires prévus¹. En avril 2023, le niveau global de financement du PSP atteignait près de 50 pour cent du plan fondé sur les besoins. Le Canada était le plus grand donateur bilatéral, suivi par la France. Les fonds d'affectation spéciale et les allocations de fonds souples, qui ont représenté jusqu'à 40 pour cent du financement total, ont joué un rôle déterminant. Les fonds ont été répartis de manière inégale entre les divers effets directs stratégiques: l'effet direct stratégique 3, relatif à la résilience, a été de loin le mieux doté (88 pour cent du plan fondé sur les besoins), tandis que les effets directs stratégiques se rapportant

¹ En juillet 2023, dans le cadre d'une troisième révision budgétaire, le PSP a été prolongé jusqu'en juin 2024 et le nombre de bénéficiaires a été porté à 2,24 millions, pour un budget total atteignant 132 millions de dollars.

aux interventions face aux crises étaient les moins bien dotés, l'effet direct stratégique 1 recevant 28 pour cent du plan fondé sur les besoins et l'effet direct stratégique 5, 27 pour cent.

Figure 2: Plan stratégique pour le Sénégal (2019-2023): effets directs stratégiques, budget, financement et dépenses (juillet 2022)



* La proportion du budget initial et du budget figurant dans le dernier plan fondé sur les besoins allouée à chaque effet direct stratégique a été établie au niveau des coûts de transfert et des coûts de mise en œuvre, et exclut les coûts d'appui directs et indirects.

Sources: budget du portefeuille de pays, deuxième révision du plan stratégique de pays et outil d'analyse relatif à la feuille de route intégrée.

Constatations issues de l'évaluation

DANS QUELLE MESURE LE PLAN STRATEGIQUE DE PAYS EST-IL FONDE SUR DES DONNEES FACTUELLES ET ARTICULE AUTOUR D'AXES STRATEGIQUES POUR REPENDRE AUX BESOINS DES PLUS VULNERABLES?

Base de données factuelles et pertinence au regard des besoins des plus vulnérables

11. Le PSP a été élaboré et mis en œuvre en tenant compte de l'examen stratégique Faim zéro et du Cadre harmonisé², mais les résultats des évaluations pertinentes ont été très peu exploités. Les données factuelles issues des enquêtes et des études sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la résilience réalisées par des organismes nationaux et des entités des Nations Unies ont éclairé régulièrement les décisions concernant le ciblage géographique des activités du PSP, le nombre de bénéficiaires et les types d'assistance à apporter à des groupes de bénéficiaires spécifiques.

12. Le ciblage géographique a permis d'orienter les interventions vers les zones et les groupes de population les plus pauvres particulièrement vulnérables face aux chocs. Parmi les groupes vulnérables ciblés figuraient les ménages très démunis touchés par la faim saisonnière et la pandémie de COVID-19, les enfants scolarisés dans des zones très pauvres et marginales, les enfants de moins de 5 ans, les filles et les femmes enceintes ou allaitantes, les personnes vivant avec le VIH et les communautés rurales pauvres situées dans des zones particulièrement éprouvées par l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, la période de soudure et les changements climatiques.

13. Le PAM a soutenu l'intervention d'urgence du système des Nations Unies face à la crise liée à la COVID-19 au Sénégal, en portant le nombre de bénéficiaires prévus de 1 million à près de 1,6 million et en élargissant le recours aux transferts de type monétaire et aux interventions nutritionnelles spécialisées: les transferts de type monétaire ont été utilisés dans une large mesure pour couvrir les besoins de base des familles en matière d'alimentation, d'hygiène, de santé et de scolarité, tandis que les interventions nutritionnelles répondaient aux besoins nutritionnels d'urgence des enfants de moins de 5 ans et à ceux des filles et des femmes enceintes ou allaitantes.

Positionnement et partenariats stratégiques dans une situation en évolution constante

14. Depuis le début du PSP provisoire de transition, l'orientation stratégique du PAM a été dans une large mesure conforme aux politiques gouvernementales. Le PSP concordait avec le plan national de développement "Sénégal Émergent", et contribuait à sa mise en œuvre de manière stratégique par le biais de plusieurs partenariats de haut niveau. Le positionnement du PAM vis-à-vis des institutions nationales a été particulièrement satisfaisant pour ce qui est de l'alimentation scolaire et de la nutrition. En collaborant avec des partenaires gouvernementaux, le PAM a assumé un rôle de premier plan dans le domaine de l'alimentation scolaire, s'agissant de la mobilisation des ressources, de la sensibilisation et de l'appui technique, et il a soutenu la mise en œuvre des politiques et programmes nutritionnels à l'échelle nationale.

15. Le PAM se positionne également en tant qu'acteur important s'agissant d'améliorer la résilience face aux changements climatiques dans les zones rurales et il mobilise des ressources considérables pour intervenir dans ce domaine, dans lequel il possède un avantage reconnu en matière d'assurance agricole. Toutefois, les compétences techniques du PAM dans des domaines spécifiques, comme les filières ou les bassins versants, sont remises en cause par certains partenaires. Dans l'ensemble, le PAM pourrait exploiter davantage les structures gouvernementales décentralisées pour la conception et le suivi des interventions.

16. Le PSP initial ne définissait pas clairement les ambitions, les effets directs attendus et les activités prévues concernant la protection sociale. Le PAM a harmonisé ses interventions avec les principales politiques publiques pertinentes, mais les évaluateurs ont constaté que sa collaboration avec les principales institutions nationales s'occupant de protection sociale était moins fluide qu'avec celles qui interviennent dans d'autres domaines. La participation du bureau de pays aux débats stratégiques sur les

² Le Cadre harmonisé est utilisé pour l'analyse et le recensement des zones à risque et des groupes de population souffrant d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Il s'agit d'un outil unificateur qui permet de réaliser des analyses pertinentes, consensuelles, rigoureuses et transparentes de la situation, actuelle ou prévue, en matière d'alimentation et de nutrition dans la plupart des pays du Sahel et des pays côtiers d'Afrique de l'Ouest.

politiques nationales de protection sociale a été également limitée, bien que des efforts aient été faits récemment pour l'améliorer. Le PAM a privilégié la recherche d'efficacité et la rapidité de la mise en œuvre au détriment d'une collaboration étroite avec les mécanismes de protection sociale adaptatifs mis en place par les pouvoirs publics.

17. Le PAM joue un rôle relativement mineur dans les interventions menées pour faire face aux sécheresses récurrentes de la période de soudure dans le cadre du plan national d'intervention piloté par le Gouvernement, et une analyse systématique de son rôle et de sa contribution concernant ce plan devrait être réalisée.

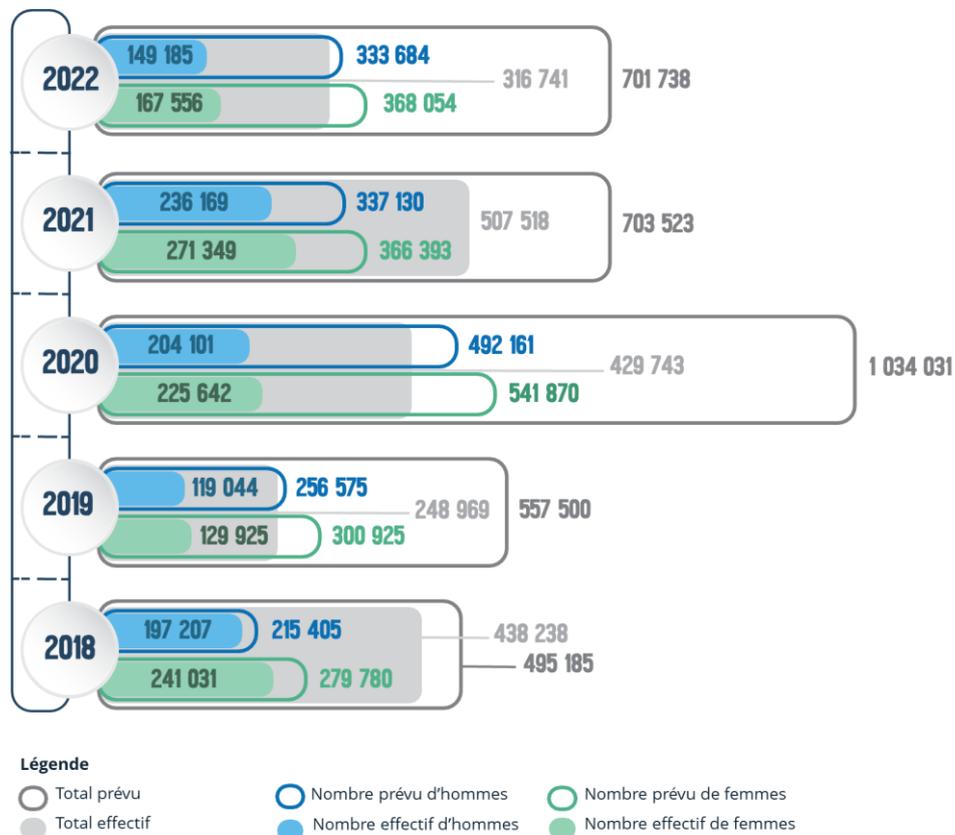
18. Le PSP suivait les axes stratégiques du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement établi pour le Sénégal (2019–2023). Des partenariats sont en place avec plusieurs autres entités des Nations Unies, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Il existe de multiples possibilités non négligeables de renforcer la coordination et les synergies opérationnelles, en particulier avec les autres institutions ayant leur siège à Rome.

QUELLES SONT LA PORTEE ET LA QUALITE DE LA CONTRIBUTION DU PAM AUX EFFETS DIRECTS STRATEGIQUES DEFINIS DANS LE PLAN STRATEGIQUE DE PAYS ETABLI POUR LE SENEGAL?

Nombre de bénéficiaires

19. C'est en 2018 que le PAM est venu en aide à la proportion la plus élevée de ses bénéficiaires prévus; en 2019, ils ont été moins nombreux à recevoir une assistance en raison de déficits de financement. En 2020, le PAM n'a réussi qu'en partie à financer le plan fondé sur les besoins, dont le montant a augmenté pendant la pandémie de COVID-19. Malgré les difficultés opérationnelles rencontrées, le PAM est venu en aide au nombre le plus élevé de bénéficiaires en 2021, ce nombre progressant de 18 pour cent par rapport à 2020. Les chiffres présentés pour 2022 correspondent à la période allant jusqu'au mois de juillet.

Figure 3: Nombre de bénéficiaires prévu et effectif, par sexe (2018–2022)



Sources: rapports annuels pour le Sénégal pour 2018, 2019, 2020 et 2021 et outil des bureaux de pays du PAM pour une gestion efficace, rapports CM-R001b et CM-R020; les chiffres de 2022 correspondent aux données communiquées au 8 juillet 2022.

Contribution aux effets directs stratégiques³

20. **Effet direct stratégique 1 – intervention menée en période de soudure**⁴. Le PAM visait à apporter une assistance saisonnière pour compléter les transferts à vocation sociale assurés par les pouvoirs publics aux ménages en situation d'insécurité alimentaire pendant la période de soudure, et contribuer à faciliter l'accès à la nourriture de certaines populations parmi les plus vulnérables. Des transferts de type monétaire non assortis de conditions ont été effectués pendant les périodes de soudure entre 2018 et 2020, mais la durée de cette activité a été limitée en raison du manque de ressources. L'appui apporté pendant la période de soudure a été apprécié par les bénéficiaires, mais il n'a couvert que partiellement leurs besoins: l'intervention du PAM a permis très probablement de limiter l'incidence de l'insécurité alimentaire, mais l'équipe d'évaluation n'a guère observé d'amélioration des effets directs concernant la sécurité alimentaire des ménages – ainsi, 73 pour cent des ménages bénéficiaires avaient un score de consommation alimentaire acceptable en 2021, proportion égale à celle enregistrée en 2019 et inférieure à l'objectif fixé à 87,5 pour cent. Le PAM prévoyait de transférer la responsabilité de cette activité au Gouvernement au bout des deux premières années de mise en œuvre du PSP, mais l'incidence de la COVID-19 sur la sécurité alimentaire l'a incité au contraire à programmer de nouveau l'appui apporté pendant la période de soudure au titre de l'effet direct stratégique 5 relatif aux interventions face aux crises.

21. **Effet direct stratégique 2 – nutrition et alimentation scolaire**⁵. Parmi les activités nutritionnelles figuraient des distributions d'aliments nutritifs spécialisés et des campagnes de communication visant à faire évoluer les comportements, qui avaient pour objet de prévenir et de traiter la malnutrition aiguë et chronique chez les enfants de moins de 5 ans et chez les filles et les femmes enceintes ou allaitantes. Les activités visaient également à aider le Gouvernement à remédier aux carences en micronutriments, à améliorer la disponibilité d'aliments variés, sains et sûrs, et à prêter assistance aux personnes vivant avec le VIH/sida. Une série de facteurs, notamment des restrictions de ressources, des difficultés d'accès et les conséquences de la pandémie, ont conduit à réduire la portée prévue de ces activités.

22. Les objectifs de performance définis pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée ont été atteints dans une large mesure: l'état nutritionnel des enfants souffrant de malnutrition aiguë modérée s'est amélioré au bout de trois à six semaines de traitement à l'aide de suppléments nutritionnels prêts à consommer, tandis que la consommation de farines composées a permis aux filles et aux femmes enceintes ou allaitantes de stabiliser leur poids et d'allaiter de manière satisfaisante pendant le traitement. Les taux de récupération dans le cas de la malnutrition aiguë modérée ont toujours dépassé 90 pour cent, chiffre largement supérieur à l'objectif fixé habituellement à 75 pour cent. En revanche, l'évolution souhaitée de la proportion d'enfants recevant un apport alimentaire minimum acceptable et de femmes ayant atteint le seuil minimal de diversité du régime alimentaire n'a pas eu lieu. Les activités de prévention de la malnutrition ont eu des effets bénéfiques inattendus, à savoir une augmentation du nombre de consultations et de visites dans les centres de santé, qui a permis d'améliorer la couverture vaccinale. Les résultats obtenus grâce à l'enrichissement des aliments sont notamment les suivants: le volume de la production, la qualité et la consommation de sel iodé se sont nettement améliorés et la production de riz enrichi est prometteuse, sachant que son utilisation pour l'alimentation scolaire n'avait pas encore commencé au moment de l'évaluation.

23. L'alimentation scolaire constitue une composante importante du travail du PAM au Sénégal, et le niveau satisfaisant de fonds reçus a permis au bureau de pays de faire partie des principaux partenaires du Gouvernement, au moment où ce dernier prend davantage en charge les activités d'alimentation scolaire. Le PAM a distribué des repas scolaires aux enfants vulnérables vivant dans les départements ciblés pendant l'année scolaire, de manière à mettre à profit et à stimuler la production et les échanges locaux de denrées alimentaires. Toutefois, malgré l'intention initiale, les cantines scolaires n'ont constitué qu'un point de départ mineur pour les activités nutritionnelles et pour le renforcement de la production locale. Des

³ L'effet direct stratégique 6, qui visait à fournir des services logistiques et du matériel à la demande, n'a finalement pas été mis en œuvre; il n'est donc pas examiné dans cette section.

⁴ Entre 2018 et 2020, en moyenne, 63 159 bénéficiaires (74 pour cent du nombre prévu) ont bénéficié de l'activité 1 et 123 345 (77 pour cent du nombre prévu) de l'activité 2.

⁵ En moyenne, 43 596 bénéficiaires (38 pour cent du nombre prévu) ont reçu une assistance au titre de l'activité 3 en 2018-2022, et 161 679 (124 pour cent du nombre prévu) au titre de l'activité 9 en 2020-2022.

résultats encourageants ont été obtenus concernant les taux de scolarisation, le seul indicateur d'effet direct suivi régulièrement au fil des années.

24. **Effet direct stratégique 3 – résilience**⁶. Conçue comme le prolongement de l'Initiative en faveur de la résilience des communautés rurales, la série d'activités financée par le Fonds vert pour le climat comprenait des activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs, un soutien en faveur de la productivité des petits exploitants agricoles, la gestion des risques et des dispositifs d'assurance. Dans l'ensemble, les objectifs concernant la création de revenus et la résilience des communautés et des ménages vulnérables ont été atteints ou dépassés. Un degré d'intégration satisfaisant a été atteint entre les initiatives d'assistance alimentaire pour la création d'actifs et celles destinées à favoriser la productivité des petits exploitants. Parmi les bons résultats obtenus figure l'augmentation des surfaces agricoles ensemencées et bénéficiant de l'aide du PAM, qui sont passées de 820 hectares en 2018 à 4 120 hectares en 2021. Les résultats obtenus pour les composantes relatives aux dispositifs d'assurance à la gestion des risques ont été inégaux: les services d'information sur le climat et d'inclusion financière ont bien fonctionné, mais les activités d'appui aux banques de céréales communautaires ont rencontré des difficultés pour mettre en place des mécanismes viables de crédit reposant sur les stocks (crédit-stockage). Le programme d'assurance agricole du PAM a élargi sa couverture au fil des années, mais il rencontre encore parfois des difficultés concernant la communication et la sensibilisation des bénéficiaires, et des subventions publiques seront nécessaires pour en garantir la viabilité à court et à moyen termes. Des résultats inattendus ont été obtenus au titre de cet effet direct stratégique, parmi lesquels les nouvelles interactions et la cohésion sociales qui ont été favorisées par les activités rémunératrices, même si l'utilisation simultanée des transferts de type monétaire a eu tendance à infléchir la détermination des communautés à investir en faveur d'actions collectives de développement ou à y participer.

25. **Effet direct stratégique 4 – renforcement des capacités institutionnelles**. Le PAM visait à améliorer l'aptitude des institutions nationales à gérer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la protection sociale et le renforcement de la résilience. Les activités qu'il a entreprises au titre de cet effet direct stratégique ont donné des résultats inégaux: les capacités nationales ont été considérablement renforcées dans les domaines de l'alimentation scolaire et de la prévention et du traitement de la malnutrition, et le Gouvernement devient de plus en plus autonome pour gérer ces activités. En revanche, les activités de transfert de type monétaire entreprises pour faire face aux crises ou pour favoriser la résilience n'ont pas été accompagnées d'initiatives solides de renforcement des capacités institutionnelles, et n'ont pas suffisamment pris en compte les interventions nationales de protection sociale de type monétaire engagées par le Gouvernement. La prise en charge par le Gouvernement des activités de transfert de type monétaire du PAM, visant à faire face aux crises ou à favoriser la résilience, n'est toujours pas envisagée, et il n'existe aucune feuille de route à cet égard.

26. **Effet direct stratégique 5 – riposte à la crise liée à la COVID-19**⁷. Dans l'ensemble, l'assistance de type monétaire a contribué à améliorer la consommation alimentaire des bénéficiaires et la proportion de ménages ayant un score de consommation alimentaire acceptable a augmenté, passant de 58,5 pour cent en 2020 à 73,5 pour cent en 2021. S'agissant de la diversité de l'alimentation des femmes et de l'apport alimentaire minimum acceptable des enfants, aucune évolution notable n'a été observée. Cette situation s'explique par la brève durée des interventions, leur faible couverture et l'absence de lien avec les activités de sensibilisation.

Problématique femmes-hommes

27. Les femmes et les hommes ont participé de manière relativement égale aux interventions du PAM, les femmes étant très présentes dans les activités de renforcement de la résilience axées sur l'inclusion financière, qui avaient pour objet de favoriser leur émancipation financière et la cohésion sociale des communautés. Au-delà de ce résultat, la contribution du PSP à l'égalité des sexes reste encore à démontrer. Au moment de l'évaluation, la stratégie du bureau de pays en matière de problématique femmes-hommes était toujours en cours de validation et n'était donc qu'en partie communiquée aux partenaires du PAM et mise en œuvre avec leur collaboration. Le décalage entre la note élevée obtenue au titre du marqueur de l'égalité femmes-hommes et de l'âge et la détérioration de certains indicateurs relatifs à la problématique

⁶ En moyenne, 80 975 bénéficiaires (49 pour cent du nombre prévu) ont reçu une assistance au titre de l'activité 5 en 2018-2022.

⁷ En moyenne, 73 292 bénéficiaires (23 pour cent du nombre prévu) ont reçu une assistance au titre de l'activité 7 en 2020 et 2021 et 21 062 (31 pour cent du nombre prévu) au titre de l'activité 8 en 2021.

femmes-hommes, comme ceux portant sur la prise de décisions conjointe par les femmes et les hommes au sein des ménages, n'a pu être clairement expliqué.

Principes humanitaires, protection et responsabilité à l'égard des populations touchées

28. Les activités du PAM ont été menées conformément aux principes humanitaires fondamentaux d'humanité, de neutralité et d'impartialité. Si les activités ont été mises en œuvre conformément au principe d'indépendance, elles ont cependant été soumises dans une certaine mesure aux préférences des donateurs, comme le montre, à titre d'exemple, le niveau de financement dont a bénéficié le renforcement de la résilience, tandis que celui des interventions face aux crises diminuait.

29. Toutes les interventions relevant du PSP ont visé à protéger les personnes les plus vulnérables, conformément à la politique du PAM en matière de protection et de responsabilité. Les partenaires coopérants ont reçu une formation à cette fin. Toutefois, le PSP ne prévoyait pas d'approches adaptées pour venir en aide à des groupes vulnérables spécifiques, comme les personnes handicapées ou les victimes de violences.

30. Le bureau de pays s'est efforcé de faire mieux connaître l'assistance aux bénéficiaires et il a mis en place des dispositifs tels qu'un numéro d'appel gratuit pour les réclamations, ce qui a amélioré les relations avec les bénéficiaires. Cependant, même s'il a augmenté, le nombre de bénéficiaires ayant connaissance de l'assistance reste faible.

Environnement

31. En 2020 et 2021, les trois quarts des contrats conclus avec des partenaires avaient été analysés sous l'angle des risques environnementaux et sociaux, mais il faut harmoniser davantage ce processus avec les procédures gouvernementales. D'après les rapports des partenaires d'exécution, les activités de renforcement de la résilience ont contribué à la conservation des ressources naturelles et à la résilience des écosystèmes, mais des études plus rigoureuses des bassins versants doivent être réalisées pour servir de base aux travaux d'aménagement des basses terres et de conservation des sols.

Durabilité et triple nexus

32. Les dépenses consacrées au renforcement des capacités nationales ont été faibles au regard des besoins prévus. Les initiatives de renforcement des capacités institutionnelles ont créé des conditions propices à une plus grande prise en charge de l'alimentation scolaire et de la gestion de la malnutrition par les pouvoirs publics, mais le transfert intégral des responsabilités relatives aux activités d'intervention face aux crises et de renforcement de la résilience à des entités gouvernementales n'est pas encore envisageable. Les résultats de certaines activités ayant trait à la nutrition, comme l'enrichissement du sel en iode, semblent tout à fait durables. En revanche, les résultats obtenus dans le cadre de l'action menée pour réduire le déficit alimentaire et de certaines activités de renforcement de la résilience ne sont durables qu'en partie, voire pas tout.

33. L'assurance agricole est la seule activité du PSP à être assortie d'une stratégie de retrait claire, visant à autonomiser les bénéficiaires à la faveur d'un processus de cinq ans devant déboucher sur leur affranchissement de l'aide. Le Gouvernement envisage de maintenir les subventions qu'il alloue au dispositif d'assurance dans le cadre de sa politique de protection sociale.

34. Le degré de prise en charge par le Gouvernement, aux niveaux central et décentralisé, varie fortement selon les activités du PSP. C'est dans les domaines de l'alimentation scolaire et de la nutrition qu'il est le plus élevé. L'implication des groupes de bénéficiaires dans les activités de renforcement de la résilience est forte, mais avec quelques réserves concernant la viabilité, s'agissant notamment de l'entretien des actifs créés.

35. L'intégration des activités d'aide humanitaire et de développement a été généralement bien gérée d'un point de vue financier et sur le plan des programmes et elle a renforcé la cohésion sociale entre les populations touchées, en particulier grâce aux activités d'alimentation scolaire et d'assistance alimentaire pour la création d'actifs.

DANS QUELLE MESURE LE PAM A-T-IL UTILISÉ SES RESSOURCES EFFICACEMENT POUR CONTRIBUER À L'OBTENTION DES PRODUITS ET DES EFFETS DIRECTS STRATÉGIQUES ESCOMPTÉS DANS LE PLAN STRATÉGIQUE DE PAYS?

Respect des délais impartis

36. En général, le PAM s'est adapté avec rapidité et flexibilité à l'évolution de la situation, aux demandes du Gouvernement et aux besoins du système des Nations Unies, notamment pour faire face à la COVID-19. Toutefois, les délais d'exécution ont varié largement selon les activités, les délais les plus brefs ayant été relevés pour les activités d'intervention face aux crises tandis que des retards plus importants étaient signalés pour les interventions comportant des transferts de type monétaire et pour la distribution d'intrants nutritionnels.

37. Parmi les facteurs contraignants figuraient les procédures gouvernementales d'approbation, le ralentissement des importations d'aliments nutritifs spécialisés en raison de la COVID-19 et les difficultés d'accès "sur le dernier kilomètre" pendant la saison des pluies. Le passage accéléré à "l'argent mobile" a pâti de la lenteur des procédures d'appel d'offres, du suivi opérationnel limité et des problèmes liés aux infrastructures.

Ciblage

38. Les résultats obtenus grâce au Cadre harmonisé et le recours au registre social unique et aux comités de ciblage des bénéficiaires à assise communautaire ont permis au PAM de venir en aide à des populations et des communautés parmi les plus vulnérables du Sénégal. Toutefois, un meilleur ciblage aurait permis de réduire la dispersion géographique des activités et de mieux les intégrer. Il existe des possibilités d'améliorer les synergies en matière de ciblage entre les activités du PAM, notamment en complétant le traitement de la malnutrition chez les enfants par des transferts de type monétaire en faveur de leur famille, afin de prévenir les rechutes.

Rapports coût-efficacité et coût-efficacité

39. Le passage progressif aux transferts de type monétaire – d'abord sous la forme de bons, puis "d'argent mobile" – a permis dans une large mesure d'améliorer la logistique et l'efficacité opérationnelle, ainsi que la transparence, la traçabilité, la fluidité et la responsabilité, tout en réduisant les frais de transaction et les coûts opérationnels des transferts. L'utilisation de "l'argent mobile" a prédominé depuis le passage du PSP provisoire de transition au PSP, et a plus que doublé en 2020 pendant la riposte à la COVID-19, ce qui a permis d'améliorer la rapidité de la mise en œuvre par rapport aux bons.

40. Le PAM a envisagé de recourir à d'autres fournisseurs de services de transfert de type monétaire, qu'il a mis à l'essai, le but étant d'obtenir des résultats à moindre coût et dans les meilleurs délais, avec une couverture géographique maximale. Il s'est efforcé d'accroître encore l'efficacité des transferts de type monétaire, moyennant des négociations avec divers opérateurs de téléphonie mobile, et il est parvenu à améliorer la couverture des réseaux, la satisfaction des usagers et l'efficacité générale.

41. Les activités nutritionnelles ont pâti de difficultés d'approvisionnement et de livraison en 2020 et 2021, du fait du manque de transporteurs disponibles et de la hausse des coûts des produits importés. En revanche, la production locale de farines enrichies a eu des effets positifs sur les coûts relatifs aux achats et à la livraison.

QUELS SONT LES FACTEURS QUI EXPLIQUENT LES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM ET LA MESURE DANS LAQUELLE LE CHANGEMENT D'ORIENTATION STRATÉGIQUE ATTENDU AU TITRE DU PLAN STRATÉGIQUE DE PAYS A PU ÊTRE CONCRETISÉ?

Partenariats et coordination

42. Les partenariats stratégiques avec des organismes publics étaient pertinents, mais leur portée et le degré de collaboration induit ont été variables. La participation du PAM aux débats sur les politiques publiques relatives à la protection sociale pourrait être renforcée, de même que sa collaboration avec les institutions financières internationales. L'approche adoptée par le PAM a consisté à travailler en parallèle avec le programme gouvernemental de protection sociale adaptatif, plutôt que d'une manière intégrée et complémentaire. Cela a eu une incidence sur le positionnement stratégique du PAM, sur la gouvernance de la mise en œuvre des politiques publiques de protection sociale et sur la coordination au niveau décentralisé. La coordination au sein du système des Nations Unies a été généralement satisfaisante: le

PAM a collaboré avec les comités stratégiques et techniques et avec les groupes de travail. S'agissant de la mise en œuvre, la coordination avec les autres organismes ayant leur siège à Rome devrait être renforcée.

Ressources financières

43. Il a été difficile de mobiliser des ressources pendant les premières années de la mise en œuvre du PSP, mais la situation s'est améliorée à partir de 2020, après la pandémie de COVID-19, grâce aux nouvelles contributions du Fonds vert pour le climat et de la Fondation Mastercard. Dans l'ensemble, les contributions ont été relativement souples, environ 40 pour cent des fonds étant préaffectés au niveau des activités ou des résultats stratégiques et orientés principalement vers le renforcement de la résilience.

Ressources humaines

44. Le personnel du bureau de pays et des sous-bureaux était qualifié et expérimenté. Toutefois, le taux élevé de rotation du personnel occupant des postes de responsabilité a entravé la mise en place d'une vision stratégique cohérente et de partenariats de haut niveau efficaces. Il conviendrait de réviser les définitions d'emploi et la répartition des responsabilités et de combler les lacunes au niveau des compétences stratégiques du personnel du PAM, notamment dans les domaines de la concertation sur les politiques et de la protection sociale.

Suivi

45. Le système de suivi et d'évaluation a fait l'objet d'une série d'améliorations depuis la fin de 2021, mais des progrès peuvent encore être accomplis concernant son accessibilité et son utilisation par la direction pour éclairer la prise de décisions stratégiques. Les procédures de collecte des données se heurtent à des obstacles opérationnels et administratifs et à des difficultés structurelles – tant internes, comme la complexité excessive du système de suivi et le manque de personnel, qu'externes, comme la communication tardive de rapports incomplets par les partenaires.

Autres facteurs ayant eu une incidence sur les résultats du PAM

46. La pandémie de COVID-19, en 2020, a été le principal facteur externe ayant eu une incidence sur les résultats du PAM, eu égard à ses répercussions sur l'efficacité et l'efficience des opérations. Les problèmes de coordination rencontrés par le Gouvernement pour engager des actions conjointes cohérentes ont nui à la mise en œuvre du PSP. En outre, la rapidité d'exécution qui est souhaitée pour faire face aux crises est parfois obtenue au détriment d'une participation suffisante des organismes publics à la conception et au suivi des activités.

CONCLUSIONS

47. Dans l'ensemble, le PSP était adapté aux réalités du Sénégal et parfaitement conforme aux politiques gouvernementales. Il répondait aux besoins avérés en matière d'accès à la nourriture à court terme, d'appui à la nutrition et de renforcement de la résilience, et ouvrait la voie à des interventions judicieuses à l'intention des populations et des communautés les plus vulnérables. En conséquence, le PAM est un partenaire très apprécié par le Gouvernement et par ses partenaires techniques et financiers.

48. Certaines faiblesses ont été observées dans le positionnement stratégique du PAM. Elles concernaient: ses liens avec le programme national de protection sociale adaptatif; les cantines scolaires, qui n'ont pas servi de point de départ pour répondre aux besoins des groupes vulnérables, notamment ceux qui ont trait à la nutrition ou à l'accès des petits exploitants agricoles aux marchés, comme il avait été envisagé; et l'appui à la résilience, qui pourrait utilement faire davantage appel aux institutions politiques centrales et décentralisées et aux autres organismes ayant leur siège à Rome.

49. L'efficacité des interventions du PAM était variable. La riposte à la COVID-19 et le programme de résilience face aux changements climatiques ont permis de répondre aux besoins de certaines populations et communautés parmi les plus vulnérables, mais, s'agissant des transferts de type monétaire non assortis de conditions effectués pendant la période de soudure, de la prévention et du traitement de la malnutrition et du renforcement des capacités institutionnelles, des résultats inégaux ont été observés. Le PAM a contribué dans une large mesure à la mise en place du programme national d'alimentation scolaire du Gouvernement, mais les résultats concrets ne sont pas encore concluants.

50. La mise en œuvre de l'assistance du PAM, qui reposait sur la parité, a donné des résultats conformes à ce principe, mais peu de changements ont été observés pour ce qui est du rôle joué par les femmes dans la prise de décisions au sein du ménage ou de leur émancipation, et l'action du bureau de

pays n'a pas été fondée sur une analyse rigoureuse de la problématique femmes-hommes, même si des données pertinentes sont progressivement recueillies. Des changements en profondeur, notamment concernant les rôles joués par les femmes dans la société et au sein de leur ménage, sont difficiles à obtenir sur une période de cinq ans et nécessitent des stratégies à long terme.

51. Les interventions du PSP ont été mises en œuvre avec une efficacité variable: des retards importants dans l'exécution ont été observés; par contre, les coûts de transfert ont diminué grâce au passage aux transferts de type monétaire. Pour faire face à la COVID-19, des ressources ont été mobilisées et des activités ont été mises en œuvre à très bref délai, ce qui a permis de répondre rapidement aux besoins des populations touchées tout en maîtrisant les coûts.

52. Des facteurs externes, comme des déficits de financement et la pandémie de COVID-19, ont eu une incidence sur le fonctionnement du bureau de pays et sur les résultats des activités relevant du PSP. En outre, le cadre institutionnel des partenaires stratégiques du PAM et la coordination de ses partenaires techniques et financiers en matière de protection sociale n'ont pas évolué de manière optimale au cours de la période couverte par le PSP. Devant faire face à une situation difficile, le PAM a donné la priorité à la rapidité de la mise en œuvre au détriment du renforcement des capacités institutionnelles à long terme. À l'avenir, la recherche de la pérennité des interventions sera prioritaire, ce qui exigera de déployer des efforts supplémentaires pour renforcer les capacités institutionnelles.

RECOMMANDATIONS

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1	Positionnement stratégique: Continuer d'aider les institutions publiques à renforcer les capacités dont elles disposent aux niveaux central et décentralisé pour mettre en œuvre des politiques en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de la protection sociale, des interventions d'urgence et de la résilience face aux changements climatiques.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes	Élevé	Décembre 2027
1.1	Engager une concertation approfondie et réaliser un examen stratégique de haut niveau faisant intervenir le Gouvernement sénégalais et les partenaires techniques et financiers – notamment les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale – afin de définir une stratégie commune de protection sociale et de résilience en bonne et due forme, qui peut être intégrée dans le cadre des stratégies nationales et des politiques publiques et peut faciliter leur mise en place et améliorer leur impact de manière efficace.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; Siège du PAM, pour les relations stratégiques avec la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales; institutions publiques compétentes	Élevé	Décembre 2023
1.2	En particulier, intensifier la collaboration avec la Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale (organe public chargé de la protection sociale), s'agissant notamment du Programme national de bourses de sécurité familiale et de l'Agence nationale de la sécurité alimentaire, afin de renforcer la planification, la coordination, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques portant sur les	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes	Moyen	Décembre 2023

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	transferts de type monétaire à l'intention des ménages vulnérables, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le développement agricole et rural et la résilience face aux changements climatiques.					

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1.3	Augmenter les ressources et intensifier les initiatives nationales de renforcement des capacités, afin de mieux préparer le transfert des responsabilités concernant la gestion de tous les programmes, en particulier ceux qui portent sur l'assistance alimentaire pour la création d'actifs fournie sous forme monétaire et sur la résilience face aux changements climatiques. Les préparatifs en vue du transfert des responsabilités devraient reposer en partie sur des approches classiques, comme les programmes de formation et les stratégies de retrait fondés sur une analyse des besoins, mais ils devraient également prévoir l'adoption d'une nouvelle approche globale du renforcement des capacités institutionnelles et des systèmes nationaux; celle-ci s'appuierait sur des processus de création et de conception menés conjointement avec les pouvoirs publics et ferait moins appel à des feuilles de route, au profit de mécanismes de remontée rapide de l'information favorisant une approche itérative ⁸ .	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes	Moyen	Décembre 2027
1.4	Prendre contact avec des institutions financières internationales et renforcer la capacité du PAM à engager un dialogue avec elles, afin d'améliorer le positionnement de celui-ci en matière de protection sociale, en particulier en se fondant sur des études de la saisonnalité réalisées en	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; Siège du PAM, pour les relations stratégiques avec la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la Banque islamique de développement; Fonds international de développement agricole;	Élevé	Décembre 2023

⁸ Comme le mouvement "conduire le développement différemment" et l'adaptation itérative axée sur les problèmes.

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	collaboration avec la Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale.			Agence française de développement		
1.5	Plaider au plus haut niveau de l'État en faveur de l'attribution d'un nouveau mandat au groupe thématique sur la protection sociale. Dans le cadre de ce groupe tel que relancé, faire (de nouveau) du PAM un chef de file et un acteur de premier plan dans le renforcement de la politique gouvernementale de protection sociale.	Stratégique	Bureau de pays	Union européenne; Agence française de développement; Ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord; Fonds des Nations Unies pour l'enfance; Banque mondiale; Banque africaine de développement; Banque islamique de développement; Fonds international de développement agricole: institutions publiques compétentes	Moyen	Décembre 2024
1.6	Renforcer le positionnement stratégique du bureau de pays en recrutant du personnel ayant le profil et les compétences nécessaires pour mener des négociations de haut niveau avec le Gouvernement et pour transposer les initiatives à plus grande échelle, s'agissant en particulier de la protection sociale, de la transition numérique, des transferts de type monétaire, de l'alimentation scolaire, de l'assurance agricole et de l'analyse économique.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional	Élevé	Décembre 2023

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2	Efficacité et durabilité: Améliorer la convergence entre les opérations et leur cohérence, de manière à accroître leur efficacité et à garantir la pérennité des résultats, en collaboration avec le Gouvernement, en particulier pour les programmes de protection sociale, de renforcement de la résilience et de nutrition.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes	Moyen	Décembre 2027
2.1	Afin de réduire la dispersion géographique des activités, améliorer le ciblage des régions, des communes et des bénéficiaires dans le cadre des interventions d'assistance alimentaire et nutritionnelle bénéficiant de transferts de type monétaire à l'intention des ménages les plus vulnérables, et faciliter les interventions pluriannuelles dans les mêmes communautés afin d'optimiser leur impact et leur durabilité.	Stratégique	Bureau de pays	Institutions publiques compétentes; Banque mondiale	Élevé	Décembre 2024
2.2	En suivant une approche globale fondée sur des objectifs nutritionnels, améliorer les effets des activités du PAM sur la santé et la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages, ainsi que leur pérennité, en veillant à ce que tous les programmes et projets aient une dimension nutritionnelle, du stade de la conception à celui de l'évaluation, notamment en prévoyant des indicateurs nutritionnels et en réalisant des études d'impact en matière de nutrition, portant par exemple sur les transferts de type monétaire destinés aux ménages vulnérables, l'alimentation	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes; Fonds des Nations Unies pour l'enfance; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	Élevé	Décembre 2024

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	scolaire et les activités de renforcement de la résilience.					
2.3	Intensifier les efforts déployés à moyen et à long termes pour promouvoir de bonnes pratiques d'alimentation des enfants, des filles et des femmes enceintes ou allaitantes et des autres personnes vulnérables (y compris celles vivant avec le VIH) au niveau des communautés, par le biais des centres de santé, des écoles, des autres entités des Nations Unies et de la télévision, de la radio et d'autres médias.	Stratégique	Bureau de pays	Institutions publiques compétentes; Fonds des Nations Unies pour l'enfance; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; organisations non gouvernementales	Moyen	Décembre 2024
2.4	Aider le Gouvernement à mettre au point une approche fondée sur les systèmes alimentaires en vue d'atteindre l'objectif de développement durable 2, moyennant la promotion des cantines scolaires, un appui apporté aux producteurs pour qu'ils nourrissent la communauté et une aide visant à faciliter l'accès à des aliments sains, sûrs et nutritifs, entre autres.	Stratégique	Bureau de pays	Institutions publiques compétentes; Fonds des Nations Unies pour l'enfance; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; organisations non gouvernementales	Moyen	Décembre 2024
2.5	Améliorer la pérennité des résultats des activités d'appui à la résilience face aux changements climatiques, en renforçant la collaboration avec tous les organes publics compétents, aux niveaux central et décentralisé, et en intensifiant leur participation à la planification, à la coordination et au suivi de la mise en œuvre.	Stratégique	Bureau de pays	Institutions publiques compétentes	Élevé	Décembre 2024

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2.6	Rechercher systématiquement des synergies, une plus grande intégration et une complémentarité intersectorielle entre les interventions du PAM et les actions de ses partenaires.	Opérationnelle	Bureau de pays	Système des Nations Unies; Gouvernement sénégalais; partenaires coopérants, secteur privé, société civile	Moyen	Décembre 2024

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
3	Efficiences: Proposer des solutions qui permettent de réduire les délais nécessaires pour signer les accords avec les partenaires coopérants et d'accélérer les transferts monétaires par voie électronique, de manière à améliorer leur dématérialisation.	Opérationnelle	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes; plateforme d'argent mobile	Moyen	Décembre 2024
3.1	Intensifier les activités de sensibilisation et le dialogue avec les partenaires, tels que le Secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire, la Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale et le Conseil national de développement de la nutrition, afin de favoriser la prise en main rapide et plus poussée par ces entités de la gestion des opérations relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'obtention de résultats concernant les activités d'appui aux ménages vulnérables pendant la période de soudure.	Opérationnelle	Bureau de pays	Institutions publiques compétentes	Élevé	Décembre 2025
3.2	Étudier des technologies nouvelles qui facilitent les opérations financières pour les entreprises, les banques et les particuliers moyennant l'élaboration de nouveaux produits numériques, et préciser les clauses des contrats passés avec les partenaires financiers habituels avant le début des opérations, afin de faciliter les transferts monétaires et de contribuer davantage aux efforts déployés par le Gouvernement et le PAM pour favoriser l'inclusion financière.	Opérationnelle	Bureau de pays	Plateforme d'argent mobile	Moyen	Décembre 2024

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4	Alimentation scolaire: Consolider et renforcer l'appui apporté au programme national d'alimentation scolaire du Gouvernement et intensifier les efforts déployés pour encourager l'approche de l'alimentation scolaire utilisant la production locale.	Opérationnelle	Bureau de pays	Bureau de la présidence, Ministère des finances, Parlement et autres institutions publiques compétentes; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; Fonds international de développement agricole	Élevé	Décembre 2027
4.1	Intégrer systématiquement l'alimentation scolaire utilisant la production locale lors de la révision du document de politique générale et de stratégie du programme national d'alimentation scolaire, prolongeant ainsi les travaux entrepris dans ce domaine au titre du projet de la Fondation Mastercard.	Opérationnelle	Bureau de pays	Ministères de l'éducation et de l'agriculture; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; Fonds international de développement agricole	Élevé	Décembre 2023
4.2	Continuer de renforcer les capacités des cantines scolaires et des structures décentralisées du Ministère de l'éducation, en particulier celles ayant trait à l'organisation, en ce qui concerne la mise en œuvre d'une approche de l'alimentation scolaire utilisant la production locale, notamment ses aspects multisectoriels.	Opérationnelle	Bureau de pays	Ministères de l'éducation et de l'agriculture; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; Fonds international de développement agricole	Élevé	Décembre 2023
4.3	Poursuivre les activités de sensibilisation auprès du Gouvernement et des partenaires – notamment auprès des institutions financières internationales – moyennant une table ronde axée sur la mobilisation des ressources, l'objectif ultime étant d'atteindre les 7 000 écoles primaires prévues au	Opérationnelle	Bureau de pays	Partenaires techniques et financiers; institutions publiques compétentes; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; Fonds	Moyen	Décembre 2024

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	titre du programme national d'alimentation scolaire.			international de développement agricole		
4.4	Renforcer la dimension nutritionnelle du programme d'alimentation scolaire en utilisant les écoles comme plateforme pour entreprendre des activités visant à faire évoluer les comportements dans le domaine de la nutrition, par le biais par exemple de l'éducation nutritionnelle des enseignants et des élèves et de la mise en œuvre d'activités de communication visant à faire évoluer les comportements.	Opérationnelle	Bureau de pays	Division des cantines scolaires du Ministère de l'éducation	Moyen	Décembre 2023

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
5	Problématique femmes-hommes: En se fondant sur une analyse rigoureuse, approuver et faire connaître la stratégie du bureau de pays en matière de problématique femmes-hommes et d'autonomisation des femmes⁹.	Opérationnelle	Bureau de pays	Direction de l'équité et de l'égalité du genre; Ministère de l'agriculture, et Ministère de l'environnement et du développement durable	Moyen	Décembre 2027
5.1	Élaborer et diffuser aux partenaires une stratégie relative à la problématique femmes-hommes comportant un plan d'action conçu pour contribuer à la réalisation des objectifs du plan stratégique de pays pour 2023-2027.	Opérationnelle	Bureau de pays	Bureau régional	Élevé	Décembre 2023
5.2	Élaborer des systèmes de suivi permettant de mieux évaluer, quantitativement et qualitativement, les effets des interventions du PAM dans les domaines de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. Ces travaux devraient comprendre un examen des indicateurs figurant dans le recueil d'indicateurs de parité qui ont trait à l'inclusion financière (accès aux capitaux d'investissement, accès au crédit) et à l'accès aux emplois indépendants (création d'activités rémunératrices).	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Direction de l'équité et de l'égalité du genre; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, Fonds des Nations Unies pour l'enfance	Moyen	Décembre 2027
5.3	Contribuer à l'émancipation des filles et des femmes en renforçant les partenariats stratégiques au niveau national avec les pouvoirs publics, moyennant la signature d'un mémorandum d'accord avec la Direction de l'équité et de l'égalité	Opérationnelle	Bureau de pays	Direction de l'équité et de l'égalité du genre; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; Fonds des Nations	Moyen	Décembre 2024

⁹ La recommandation 5 est conforme à la recommandation 8 issue de l'évaluation de la politique du PAM en matière de problématique femmes-hommes réalisée en 2020.

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	du genre, et au niveau local, avec des micro- et petites entreprises dirigées par des femmes, en vue de favoriser la participation des femmes aux volets des filières alimentaires relatifs à la transformation et à la commercialisation des produits alimentaires et le développement de l'entrepreneuriat féminin en milieu rural.			Unies pour l'enfance; sous-bureaux du PAM, en vue d'une plus grande participation des petites entreprises dirigées par des femmes aux filières alimentaires		
5.4	Dès le stade de la conception des projets, prévoir systématiquement des lignes budgétaires pour les activités relatives à la problématique femmes-hommes dans les budgets d'exécution du PAM et dans les budgets des partenaires du secteur public et des partenaires coopérants.	Opérationnelle	Bureau de pays	Direction de l'équité et de l'égalité du genre; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, afin de bénéficier de leur expérience en matière de budgétisation des activités relatives à la problématique femmes-hommes	Élevé	Décembre 2027
5.5	Examiner systématiquement les questions transversales sensibles telles que l'égalité femmes-hommes et la protection lors du ciblage des bénéficiaires.	Opérationnelle	Bureau de pays	Sous-bureaux du PAM; partenaires coopérants	Moyen	Décembre 2027

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
6	Suivi et évaluation: Poursuivre les efforts déployés par le bureau de pays en matière de suivi, s'agissant de la collecte, de l'analyse et de la communication des données, et encourager la triangulation des sources d'information – rapports des partenaires, rapports de suivi, rapports émanant des mécanismes communautaires de remontée de l'information et rapports de suivi post-distribution.	Opérationnelle	Bureau de pays	Partenaires coopérants; institutions publiques compétentes	Élevé	Décembre 2023
6.1	Renforcer l'unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi, en recrutant au moins un membre du personnel supplémentaire et en encourageant une politique qui vise à fidéliser l'équipe du bureau de pays en place.	Opérationnelle	Bureau de pays	Partenaires coopérants; institutions publiques compétentes; unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Élevé	Décembre 2023
6.2	Améliorer les outils de suivi en mettant l'accent sur des solutions dynamiques, interactives et accessibles qui facilitent la prise de décisions rapide.	Opérationnelle	Bureau de pays	Partenaires coopérants; institutions publiques compétentes; unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Moyen	Décembre 2023
6.3	Améliorer la communication entre la direction, les responsables des activités et l'unité chargée des programmes en accroissant la fréquence de l'établissement des rapports afin de permettre un meilleur suivi de la mise en œuvre des activités.	Opérationnelle	Bureau de pays	Partenaires coopérants; institutions publiques compétentes; unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Moyen	Décembre 2027

1. Introduction

1.1. CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉVALUATION

1. L'évaluation du Plan stratégique de pays (PSP) du Programme alimentaire mondial (PAM) sur la période 2019-2023 répond à deux objectifs : i) rendre compte de l'action menée aux parties prenantes, et ii) favoriser l'apprentissage et tirer des enseignements aux niveaux national, régional et institutionnel. Elle a été organisée par le Bureau de l'évaluation du PAM (OEV) et s'est déroulée entre mars 2022 et mars 2023 (voir les Termes de Référence (TdR), Annexe 1).

2. L'évaluation a porté sur toutes les activités du Bureau de pays (BP) en 2018, allant du Plan stratégique de pays intérimaire (PSPI), sur la période janvier 2019/juin 2022, jusqu'au Plan stratégique de pays (PSP 2019-2023). Elle a permis d'analyser leur soutien à la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN), à la protection sociale et à la résilience des ménages ruraux vulnérables face au changement climatique.

3. L'équipe d'évaluation (EE) a suivi un ensemble de méthodes mixtes d'évaluation (Annexe 3) pour se conformer aux TdR lors de la mission de démarrage (24 -29 avril) et de la mission de collecte de données (10 - 29 juillet 2022). L'EE a rencontré l'équipe du PAM ainsi que des représentants du Gouvernement du Sénégal (GdS), des donateurs, des partenaires coopérants (PC), des Nations Unies, et des populations affectées (Annexe 8).

4. Les utilisateurs de cette évaluation sont le BP, le Bureau régional de Dakar du PAM (RBD), les unités techniques et l'équipe de gestion du siège du PAM (HQ), son Conseil d'administration, l'équipe de pays et les autres organismes du Système des Nations Unies (SNU), le Gouvernement du Sénégal, les donateurs et les partenaires de la société civile (OSC). Cette évaluation contribuera à guider la conception du nouveau PSP qui sera présenté au Conseil d'administration en juin 2024, et dont le calendrier est joint à l'Annexe 2.

1.2. CONTEXTE

5. La superficie du Sénégal est de 196 712 km² et sa population estimée à 17,7 millions d'habitants¹⁰, dont un quart réside dans la région de Dakar et 40 pour cent vivent dans les villes. Les jeunes de moins de 20 ans représentent 55 pour cent de la population totale¹¹. Les écosystèmes variés et les richesses environnementales du pays sont menacés par l'aridité et les sécheresses, ainsi que la dégradation des sols et du couvert végétal, la perte de biodiversité, et diverses formes de pollution, toutes ces menaces étant exacerbées par le changement climatique.

Économie

6. Le Produit intérieur brut (PIB) en 2021 était de 27,63 milliards de dollars É.-U.¹². Le revenu national brut par habitant était de 1 430 dollars É.-U., ce qui en fait un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure¹³. La croissance a été supérieure à 6 pour cent par an entre 2014 et 2018 : le Sénégal est l'une des dix économies nationales croissant le plus vite au monde. La croissance du PIB réel a été néanmoins de 0,87 pour cent seulement en 2020, à cause surtout de la pandémie de COVID-19, pour ensuite reprendre à hauteur de 6 pour cent. Les investissements dans les infrastructures et l'exploitation des réserves de pétrole et de gaz laissent augurer une reprise. Selon l'Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages (EHCVM) de l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) portant sur la période 2018-2019, le taux national de

¹⁰ Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD), 2022.

¹¹ UN Sénégal. UNDAF 2019-2023

¹² Banque mondiale, 2022.

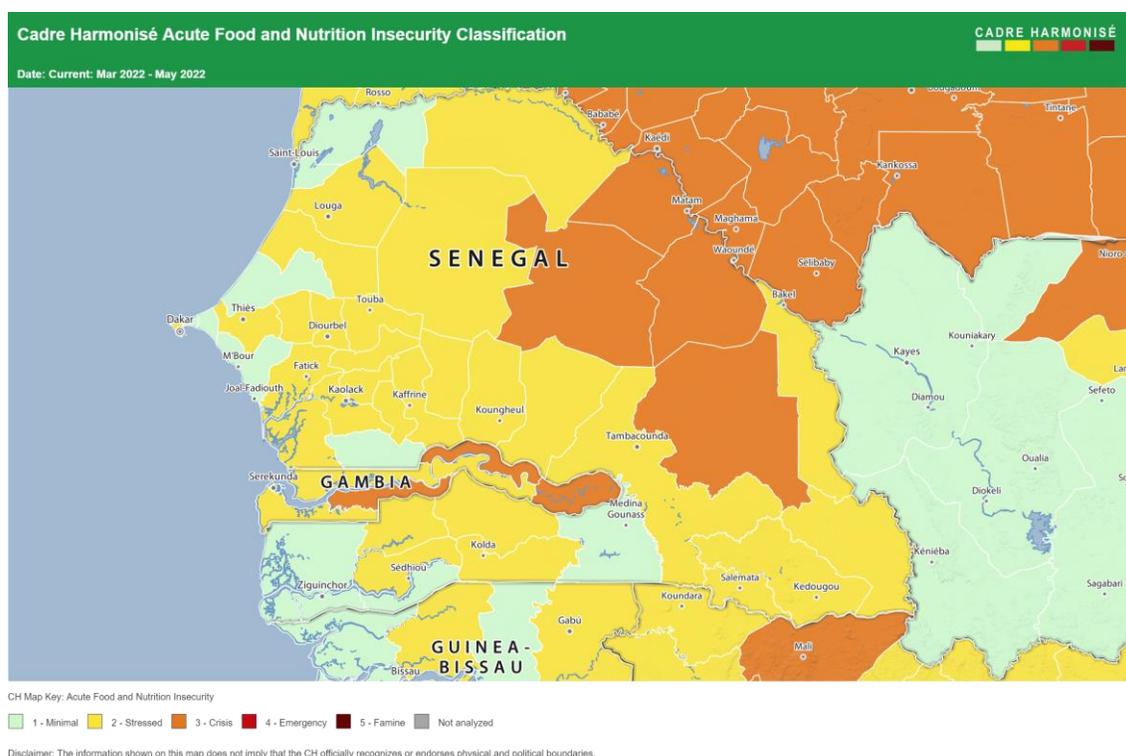
¹³ Ibid.

pauvreté monétaire est de 37,8 pour cent. Plus de la moitié des personnes vivant en milieu rural sont pauvres — 53,6 pour cent¹⁴.

Sécurité alimentaire et nutritionnelle

7. Selon l'Indice de la faim dans le monde (Global Hunger Index), le Sénégal se place au 71^e rang sur 121 pays en 2022. Avec un score de 16,3, le niveau de la faim y est considéré comme modéré. Il est estimé que la prévalence de la sous-alimentation touche 7,5 pour cent de la population, soit 1,2 million de personnes entre 2018 et 2020¹⁵.

Figure 1: Situation de la sécurité alimentaire au Sénégal, 2022



Source : Cadre harmonisé (CH) [10/10/2022]

8. Selon l'analyse du Cadre harmonisé (CH) du mois de mars 2022, 549 000 personnes seraient en insécurité alimentaire entre les mois de mars et de mai 2022 (phases de crise et d'urgence) et 3 084 000 personnes en situation d'insécurité alimentaire précaire (phase sous pression). La situation projetée entre juin et août 2022 donnait un nombre de personnes en insécurité alimentaire de 881 275 et de 3 944 000 pour le nombre de personnes en situation alimentaire précaire. Deux départements étaient classés en phase 3 et plus (Matam et Ranérou) en mars 2022, ainsi que quatre départements pour la période projetée de juin à août 2022 (Matam, Ranérou, Kanel et Goudiry)¹⁶.

¹⁴ ANSD, septembre 2021.

¹⁵ SOFI 2021

¹⁶ Source : https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/ch/Fiche_comunicaion_R%C3%A9gion_SAO_MARS2022_VF_.pdf

9. La prévalence de la sous-alimentation dans la population a diminué de 17,2 pour cent en 2004-2006 à 7,5 pour cent en 2018-2020¹⁷. La malnutrition infantile reste très préoccupante puisque, en 2018, 18,8 pour cent des enfants de moins de cinq ans étaient en retard de croissance, et 7,5 pour cent étaient émaciés¹⁸.

Agriculture

10. En 2019 le secteur agricole employait 30 pour cent de la population. Dans plus de 75 pour cent d'entre elles, l'aire cultivée par exploitation se situait entre 1 et 5 ha. La contribution de l'agriculture, la foresterie et la pêche au PIB est de 15 pour cent en 2021¹⁹. Les problèmes majeurs des petits producteurs sont les sécheresses et les inondations, l'accès au foncier et à l'eau, en particulier pour les jeunes et les femmes. Il existe un potentiel important encore non exploité en matière agricole, requérant une amélioration des investissements et des rendements²⁰.

11. Les femmes assurent plus de 60 pour cent de la force de travail agricole et plus de la moitié de la production. Mais en dépit de leur rôle primordial elles ont beaucoup moins d'accès aux ressources productives que les hommes²¹, qui contrôlent 93 pour cent des superficies et exploitent en moyenne 1,3 ha, tandis que les femmes contrôlent moins de 7 pour cent des terres et exploitent en moyenne 0,4 ha²².

Changement climatique

12. Le Sénégal est classé 70^e sur 182 pays dans l'Indice mondial des risques climatiques²³. Il est vulnérable aux sécheresses, à l'irrégularité des précipitations et aux perturbations des calendriers agricoles, aux criquets pèlerins, aux inondations et aux risques sanitaires qui y sont liés, à l'élévation du niveau de la mer, à l'érosion des côtes, et aux feux de brousse. Les effets du changement climatique aggravent l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité des ménages pauvres²⁴.

Scolarisation et alimentation scolaire

13. En 2021, le taux d'alphabétisation était de 51,8 pour cent. Moins élevé en milieu rural (37,3 pour cent) qu'en milieu urbain (65,1 pour cent), il est aussi moins élevé chez les femmes (43 pour cent) que chez les hommes (63,1 pour cent). La même année, les taux de scolarisation indiquaient que plus de la moitié (53 pour cent) des enfants suivaient le cycle primaire avec une fréquentation plus élevée en milieu urbain (70,1 pour cent) qu'en milieu rural (42 pour cent) et une proportion de filles (55,9 pour cent) plus importante que celle des garçons (50,1 pour cent)²⁵. Concernant l'alimentation scolaire, le retrait progressif du gouvernement et des principaux partenaires techniques et financiers (PTF) a conduit à une forte réduction du pourcentage d'écoles élémentaires dotées d'une cantine (de 51,8 pour cent en 2013 à 16,7 pour cent en 2021, 311 500 écoliers en bénéficiant)²⁶. En 2020, le Président de la République avait annoncé la création d'un Programme national de cantines scolaires (PNCS) dont la mise en œuvre était prévue dans les zones rurales et périurbaines défavorisées en 2022.

Genre

14. Le Sénégal est classé 130^e sur 162 pays en 2019 selon l'Indice d'inégalité de genre, avec un taux d'emploi de 35 pour cent pour les femmes, contre 65,5 pour cent pour les hommes²⁷. Les femmes sont majoritairement engagées dans le secteur informel et doivent faire face à des défis majeurs tels que les

¹⁷ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), SOFI 2021

¹⁸ UNICEF, SOWC 2021

¹⁹ Banque mondiale, 2022.

²⁰ FIDA, 2018.

²¹ Partnership for Economic Policy, 2016.

²² Union européenne, 2021.

²³ Indice mondial des risques climatiques, 2020.

²⁴ Banque mondiale, Climate Change Knowledge Portal, 28/05/2022 ; USAID, Climate Links portal, 28/05/2022.

²⁵ Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages (EHCVM) au Sénégal. ANSD, 2021.

²⁶ Direction de la Planification et de la Réforme de l'Éducation, 2013 ; ministère de l'Éducation nationale, 2022.

²⁷ PNUD. 2020

mariages précoces, l'insécurité alimentaire et un accès limité aux services de santé, d'hygiène et à l'eau potable, ce qui affecte particulièrement l'état nutritionnel des femmes enceintes et allaitantes. Selon une étude de 2018, le mariage précoce concerne une fille sur trois avant l'âge de 18 ans, et 62,3 pour cent des jeunes filles enquêtées se disaient craindre d'y être forcées²⁸. Par ailleurs, les femmes restent souvent les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et leur accès limité aux services de base (santé, hygiène et eau potable) impacte particulièrement les jeunes mères²⁹.

15. En 2019, le Comité des Droits de l'homme des Nations Unies³⁰ a salué plusieurs mesures du GdS dont certaines concernant la violence basée sur le genre et la parité au sein des institutions. Il a relevé que les principales préoccupations dans le pays sont les inégalités entre les hommes et les femmes, les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, les violences et les pratiques dégradantes à l'égard des femmes.

Migration

16. En 2018, parmi les migrants africains arrivant en Europe, les Sénégalais étaient en nombre parmi les premiers³¹, cinq pour cent de la population sénégalaise vivant hors des frontières³². Les envois de fonds des émigrés en 2020 représentaient plus de 10 pour cent du PIB³³. En septembre 2021, le Sénégal avait sur son territoire environ 14 500 réfugiés (principalement de la Mauritanie) et 2 000 demandeurs d'asile³⁴.

Aide internationale au développement

17. En 2020, le Sénégal a reçu 1,6 milliard dollars É.-U. d'aide publique au développement (APD), dont 15 pour cent pour l'aide humanitaire³⁵. Cette aide connaît récemment une croissance annuelle rapide, et depuis 2016 elle a plus que doublé (en dollars É.-U. constants 2020)³⁶. Les donateurs principaux sont le Canada, l'International Development Association (IDA), la France, la Belgique, les États-Unis, l'Union européenne et l'Allemagne.

18. Le SNU soutient le Plan Sénégal émergent 2035 (PSE) à travers le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement 2019-2023 (PNUAD) et ses trois priorités stratégiques : (1) la croissance économique inclusive et durable ; (2) l'accès aux services sociaux de base de qualité et à la protection sociale ; et (3) la gouvernance, la paix et la sécurité. En réponse à la pandémie de COVID-19, le SNU a lancé le « Programme-cadre d'intervention et de redressement socio-économiques 2020 du Sénégal »³⁷.

Politiques publiques et ODD2

19. Depuis 2014, le PSE est le cadre de référence des politiques économiques et sociales, s'articulant autour de trois axes : 1) transformation structurelle de l'économie et croissance ; 2) capital humain, protection sociale et développement durable ; et 3) gouvernance, institutions, paix et sécurité.

20. Parmi les politiques concernées par l'ODD2 se trouvent la Stratégie nationale de protection sociale 2016-2035 (SNPS), la Stratégie nationale de sécurité alimentaire et de résilience 2015-2035 (SNSAR), le Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS), le Programme national d'investissement agricole 2018-2022 (PNIA), la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LAOSP) 2004-2024, le Plan stratégique multisectoriel de la nutrition 2017-2021 (PSMN), et la Stratégie nationale pour l'égalité et l'équité de genre (2015).

²⁸ Le mariage des enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre. UNFPA et UNICEF, septembre 2018.

²⁹ Délégation de l'Union européenne au Sénégal. 2021.

³⁰ Comité des droits de l'homme, 2019.

³¹ OIM, 2019.

³² Parlement européen, Direction générale des politiques externes, 2018.

³³ Banque mondiale, 2022.

³⁴ UNHCR, portail des données opérationnelles.

³⁵ OCDE DAC, extrait le 21/11/2022.

³⁶ Banque mondiale (BM), site consulté le 24/02/2023.

³⁷ ONU Sénégal, 2020.

21. En 2017 le GdS et le PAM ont organisé une « Revue stratégique nationale pour l'éradication de la faim (ODD2) ». Cette « Revue Faim zéro » est la référence centrale des efforts du PAM et de l'État sénégalais visant l'ODD2, et le fondement du PSPI et du PSP.

Le cadre juridique et le système national de protection sociale

22. La protection sociale est une priorité du PSE. La SNPS 2016-2035 vise à développer un système de protection sociale accessible à tous et à fournir un revenu minimum garanti, une couverture maladie, ainsi qu'un filet de sécurité face aux risques et aux chocs.

23. Le GdS a mis en place deux types de dispositifs non contributifs : (i) une assistance aux populations les plus pauvres, qui prend la forme du Programme national de bourses de sécurité familiale (PNBSF) délivrant depuis 2014 des allocations trimestrielles de 25 000 FCFA (41 dollars É.-U.) à plus de 316 000 ménages inscrit sur un Registre national unique (RNU) – ouvert en 2013, le RNU recense 541 000 ménages et sert de référence, et il est utilisé à des degrés divers et de diverses manières par la plupart des programmes de filets sociaux ou d'assistance sociale³⁸ ; (ii) une assistance non liée à la situation socio-économique des bénéficiaires, sous la forme de cantines scolaires (25 pour cent des écoles publiques primaires et préscolaires en sont dotées³⁹), d'un programme de Couverture maladie universelle rattaché au PNBSF, un programme de carte d'égalité des chances, ou encore d'un appui à la SAN en cas de crise ou de situation catastrophique.

La pandémie de COVID-19

24. La COVID-19 a frappé durement plusieurs secteurs de l'économie du pays (tourisme, transports et exportations) et ses effets sur la pauvreté, la sécurité alimentaire et les dynamiques de genre sont notables. Une étude DGPPE/ONU a comparé deux scénarios : un scénario « choc Covid-19 », qui présente les effets négatifs de la pandémie en l'absence de mesures de riposte ; et un scénario « riposte » qui suppose la mise en œuvre effective du Programme de résilience économique et social (PRES). La crise sanitaire devrait entraîner une perte de 7,1 et 5,0 points de pourcentage de croissance du PIB respectivement selon le scénario « choc Covid-19 » et le scénario « riposte ». La progression initiale du taux de pauvreté dans le premier scénario est ralenti grâce à la riposte (2,9 points de pourcentage de hausse contre 4,8), avec une atténuation de presque 50 pour cent du choc Covid-19 sur la réalisation de l'ODD 1⁴⁰. Selon l'étude SOFI 2022, le nombre de personnes au Sénégal ne pouvant pas se permettre une alimentation saine est passé de 7,4 à 7,7 millions. Enfin, une enquête du SNU en 2020 a conclu que 27 pour cent des répondants estimaient que la violence au sein des ménages de leur communauté avait augmenté en raison de la pandémie⁴¹.

25. Le GdS a mis en place un Programme de résilience économique et sociale (PRES)⁴² et un Plan d'urgence de sécurité alimentaire (PUSA 2020). Il a lancé une opération « Aide alimentaire d'urgence » dès fin avril 2020, qui a été mise en œuvre par le ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale (MDCEST) pour soutenir un million de ménages vulnérables en distribuant des kits alimentaires.

1.3. OBJET DE L'ÉVALUATION

26. Le PSPI et le PSP devaient contribuer prioritairement à deux Objectifs de développement durable (ODD) du programme à l'horizon 2030 : l'ODD 2 – « Faim zéro », et l'ODD 17 – « Partenariats pour les ODD », mais ils aspirent également à contribuer à l'ODD 1 – « Eradication de la pauvreté », à l'ODD 13 – « Atténuation du changement climatique », et à l'ODD 15 – « Promotion de la gestion durable des ressources naturelles ».

³⁸ La mise à jour du RNU a fait passer le nombre de ménages enregistrés de 442 000 en 2018 à 541 000 en 2021.

³⁹ Ligne d'investigation numéro 1.2.1 de la matrice d'évaluation (en bref : LI1.2.1)

⁴⁰ Gouvernement du Sénégal, Direction générale de la planification des politiques économiques, (DGPPE). (2021),

⁴¹ ONU Femmes, Haut-Commissariat, des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et UNICEF, 2020.

⁴² Banque mondiale, septembre 2021.

Stratégie du PAM au Sénégal 2018-2023

27. La « Revue Faim zéro ODD2 » de 2017 a été le fondement des trois thèmes stratégiques du PSPI/PSP : (1) la protection sociale ; (2) la nutrition ; et (3) la résilience face au changement climatique et aux chocs. Les effets directs stratégiques (EDS) du PSP reflètent ces trois orientations fondamentales :

- (1) *Protection sociale* : répondre aux sécheresses récurrentes et aux crises alimentaires, nationales, locales et saisonnières (« soudure ») en soutenant la disponibilité et l'accès à une alimentation suffisante pour satisfaire les besoins urgents des personnes vulnérables.
- (2) *Nutrition* : prévenir et traiter la malnutrition aigüe modérée (MAM) des enfants de moins de 5 ans et des femmes enceintes et allaitantes, et améliorer l'alimentation des enfants en âge scolaire, pour briser la transmission intergénérationnelle de la faim, traiter les retards de croissance et l'émaciation, et enrayer les effets socio-économiques de la malnutrition.
- (3) *Résilience* : soutien au développement rural et agricole, à la petite agriculture familiale et au renforcement de la résilience des moyens de subsistance en milieu rural. On s'attaque ici à plusieurs des causes majeures de la faim, à savoir la pauvreté rurale, la dégradation de l'environnement et le changement climatique. Ce volet met l'accent sur l'amélioration de la capacité d'adaptation des petits exploitants agricoles et de leurs familles en situation d'insécurité alimentaire. L'objectif est de renforcer leur résilience par la protection de leur environnement et la réduction des risques exogènes et des impacts du changement climatique, notamment à travers des projets intégrés et intersectoriels.

28. En complément de ces trois axes de travail, le PSPI/PSP visait le renforcement des capacités nationales. L'enjeu de ce renforcement est la durabilité des résultats, qui ne peut être atteinte que par l'appropriation par les instances gouvernementales et les collectivités bénéficiaires des programmes, ainsi que par les ONG nationales et la société civile.

29. Aux axes ci-dessus énoncés s'ajoutaient les autres orientations du PAM : i) transversales : le genre, l'environnement, la protection, les principes humanitaires ; et ii) le « nexus » entre action humanitaire, appui au développement et promotion de la paix. De nombreuses hypothèses sous-tendaient l'intervention du PAM (Voir la Théorie du changement, Annexe 3).

Structuration du PSP

30. Le PSPI a mis en place des approches intégrées de protection sociale, de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de résilience, et ensuite un PSP quinquennal complet a été formulé. La structure du PSP était très semblable à celle du PSPI, composée de quatre Effets directs stratégiques (EDS). Les quatre EDS initiaux sont ceux qui figurent dans la structure générale présentée dans le Tableau 1.

31. Le budget initial du PSP était de 74,8 millions de dollars É.-U. et le nombre de bénéficiaires prévus d'un peu plus d'un million de personnes. Avec la pandémie de COVID-19, deux révisions budgétaires (RB1 et RB2) sont intervenues pour : i) introduire deux nouveaux EDS de réponse à la crise ; et ii) redistribuer les activités entre les EDS.

32. La RB1, approuvée par le RBD en août 2020, a introduit un nouvel EDS5 portant sur la distribution générale d'aliments (DGA) et d'aliments nutritifs spécifiques. La RB1 a augmenté le budget à 103,4 millions de dollars É.-U., et le nombre de bénéficiaires prévus à 1,56 million de personnes. La RB2, approuvée par la direction du BP en décembre 2020, a introduit un autre EDS6 de réponse à la crise, et porté le budget à 105,9 millions de dollars É.-U. (sans modifier le nombre des bénéficiaires prévus).

33. Les partenariats stratégiques de mise en œuvre sont ceux avec : le Secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire (SECNSA), la Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale (DGPSN), le ministère de l'Éducation nationale (MEN) à travers sa Direction des cantines scolaires (DCAS), et enfin le Conseil national du développement de la nutrition (CNDN).

34. La structure des EDS du PSP issu de la RB2 est présentée ci-dessous (Tableau 1). Pour avoir un aperçu complet de la classification des activités et des produits du PSP, voir la Ligne de mire du PSP (Annexe 3.9).

Rappelons ici que : (i) l'appui aux cantines scolaires était initialement sous l'EDS1 (Activité 2), et que la RB1 l'a reclassé sous l'EDS2 (et renommé Activité 9) ; et (ii) la DGV sous l'EDS1 (Activité 1) a été incorporée par la RB1 à l'EDS5 (Activité 7).

Tableau 1 : Structuration générale du PSP (2019-2023) par EDS

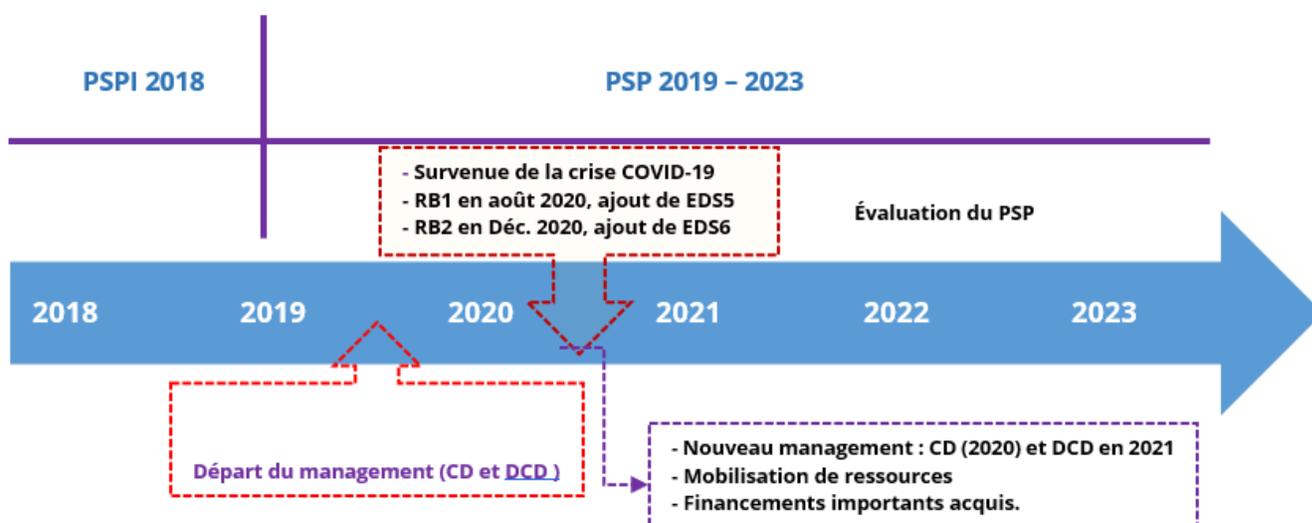
Effets directs stratégiques	Activités
<p>EDS1 : Les populations en situation d'insécurité alimentaire dans les zones ciblées, notamment les enfants en âge scolaire, ont accès à des aliments adéquats et nutritifs tout au long de l'année [remplacé par l'EDS 5 à la RB1, août 2020],</p> <p><i>Nota bene : dans les Rapports annuels de pays (ACR), cet EDS a été renommé ensuite « EDS1 : Les populations en situation d'insécurité alimentaire dans les zones ciblées ont accès à des aliments adéquats pendant la soudure »</i></p>	<p>Act. 1. Fournir une aide alimentaire saisonnière ou un transfert monétaire en complément aux transferts sociaux gouvernementaux aux populations en situation d'insécurité alimentaire [devenue activité 7 (EDS5) à la RB1, août 2020]</p> <p>Act 2. Fournir des repas scolaires nutritifs aux enfants sénégalais vulnérables dans les départements ciblés pendant l'année scolaire d'une manière stimulant la production locale et reposant sur elle (Alimentation scolaire s'appuyant sur la production locale – ASPL) [devenue activité 9 (EDS2) à la RB1, août 2020]</p>
<p>EDS2 : Les populations vulnérables dans les départements ciblés, notamment les enfants, les femmes enceintes et allaitantes et d'autres personnes vulnérables sur le plan nutritionnel, ont amélioré leur état nutritionnel tout au long de l'année.</p>	<p>Act. 9. Fournir des repas scolaires nutritifs aux enfants sénégalais vulnérables dans les départements ciblés pendant l'année scolaire d'une manière stimulant la production locale et reposant sur elle (Alimentation scolaire s'appuyant sur la production locale – ASPL) [à partir de la RB1, août 2020]</p> <p>Act. 3. Fournir aux bénéficiaires des aliments nutritifs spécialisés et des programmes tels que la Communication pour le changement de comportement (CCC) pour prévenir et traiter la malnutrition aiguë et chronique.</p> <p>Act. 4. Aider les autorités gouvernementales à combler les carences en micronutriments et à améliorer la disponibilité d'aliments diversifiés, sains et salubres.</p>
<p>EDS3 : Les populations et les communautés en situation d'insécurité alimentaire exposées aux chocs climatiques et à d'autres risques, dans les zones ciblées, ont des moyens de subsistance résilients et des systèmes alimentaires durables tout au long de l'année.</p>	<p>Act. 5. Fournir un soutien aux moyens de subsistance et à l'adaptation aux changements climatiques aux groupes ciblés grâce à une gestion intégrée des risques et à une mise en relation avec les marchés.</p>
<p>EDS4 : Les institutions nationales et locales ont amélioré leurs capacités à gérer la SAN, la protection sociale et les programmes de renforcement de la résilience d'ici 2023.</p>	<p>Act. 6. Renforcer les capacités du gouvernement central et des autorités locales dans l'analyse de la situation de la SAN, la préparation et la réponse aux urgences, la gestion de la chaîne d'approvisionnement, la conception et la gestion de programmes de protection sociale sensibles au genre.</p>
<p>EDS5 : Les ménages et les communautés touchés par les crises dans les zones ciblées peuvent satisfaire à leurs besoins alimentaires et</p>	<p>Act. 7. Assurer des distributions générales de vivres, d'aliments nutritifs ou des transferts monétaires inconditionnels aux bénéficiaires touchés par la crise.</p>

Effets directs stratégiques	Activités
nutritionnels de base pendant et après les crises [introduit par la RB1 août 2020].	Act. 8. Procurer des aliments nutritifs spéciaux aux foyers touchés par la crise pour prévenir la malnutrition aiguë.
EDS6 : Les partenaires humanitaires et du développement ont accès à des services communs tout au long de l'année [introduit par la RB2, décembre 2020].	Act. 10. Offrir des services de chaîne d'approvisionnement aux partenaires humanitaires et du développement.

Source : PAM Sénégal, PSP (2019-2023) et Révision budgétaire RB2 (décembre 2020)

35. Le graphique ci-dessous résume les grandes étapes de la transformation du PSP.

Figure 2 : Transformations du PSPI 2018 et du PSP 2019-2023



Budget du PSPI 2018 et du PSP 2019-2023

36. Au cours du PSPI 2018, c'est l'EDS1 (Soudure) qui bénéficiait de la plus grande part du plan basé sur les besoins (NBP), avec 53 pour cent des ressources, suivi par l'EDS3 (Résilience) avec 20 pour cent (Tableau 2). Ensuite venaient l'EDS2 (Nutrition) avec 12 pour cent, et l'EDS4 (Capacités nationales) disposant de la part la moins importante (3 pour cent)⁴³.

37. Les ressources allouées au PSPI ont atteint 61 pour cent du NBP, et les dépenses ont totalisé un peu moins de 11 millions de dollars É.-U. (soit 90 pour cent des ressources allouées).

⁴³ L'EDS4 a un caractère transversal, ce qui rend difficile la mesure précise des ressources qui lui sont apparentées. Il est peu mentionné dans le budget, mais de nombreuses activités de soutien aux capacités nationales sont présentes – sans être comptabilisées comme telles – dans chacun des autres EDS.

Tableau 2 : PSPI 2018 : Budget basé sur les besoins, Ressources allouées et Dépenses, par EDS

PSPI (2018)							
	NBP (Original)	NBP BR01	Pourcentage du NBP par EDS sur le total	Ressources allouées (31/12/18)	Pourcentage des ressources allouées par EDS sur le budget (BR01)	Dépenses (31/12/18)	Pourcentage des dépenses sur les ressources allouées par EDS
	USD	USD		USD		USD	
EDS1	6,854,935	10,509,831	53%	5,361,241	51%	5,160,521	96%
EDS2	1,915,033	2,489,486	12%	1,866,412	75%	1,456,623	78%
EDS3	3,901,329	4,074,227	20%	3,245,626	80%	2,714,529	84%
EDS4	630,251	641,978	3%	242,484	38%	211,999	87%
Total Operationnel	13,301,548	17,715,523	89%	10,715,764	60%	9,543,672	89%
Coûts directs (DSC)	937,332	1,025,314	5%	741,414	72%	661,891	89%
Coûts indirects (ISC)	996,722	1,218,154	6%	655,272	54%	655,272	100%
Total	15,235,603	19,958,991	100%	12,112,450	61%	10,860,835	90%

Sources : PSPI, Synthèse financière cumulée 2018 [Extrait du 13/12/2021]

38. Le budget du PSP 2019-2023, basé sur les besoins, avec les ressources allouées et les dépenses, est présenté dans le Tableau 3. Le NBP permet d'analyser les intentions du PSP, mais l'EE observe qu'elle ne peut pas tirer des conclusions sur le niveau général des dépenses 2019-2023 puisque la période évaluée s'arrête en juin 2022.

Tableau 3 : PSP 2019-2023 : Budget basé sur les besoins, Ressources allouées et Dépenses, par EDS

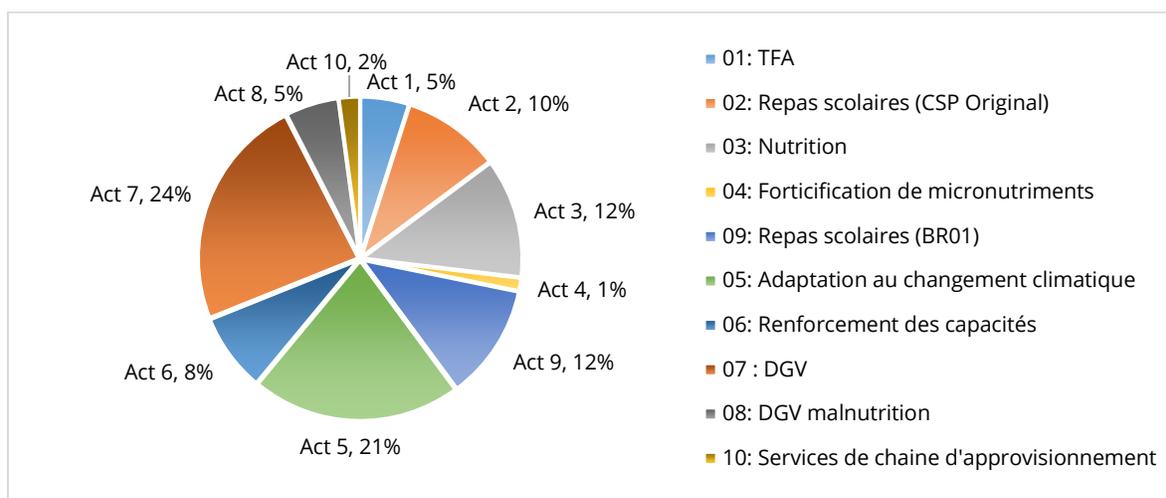
PSP (2019-2023)						
	NBP BR02	Pourcentage du NBP par EDS sur le total	Ressources allouées (07/08/22)	Pourcentage des ressources allouées par EDS sur le budget BR02	Dépenses (07/08/22)	Pourcentage des dépenses sur les ressources allouées par EDS
	USD		USD		USD	
EDS1	13,832,426	13%	3,865,638	28%	3,864,525	100%
EDS2	23,033,217	22%	12,143,444	53%	7,229,444	60%
EDS3	19,373,382	18%	16,964,899	88%	8,818,560	52%
EDS4	7,280,067	7%	2,020,187	28%	1,502,957	74%
EDS5	26,665,496	25%	7,213,114	27%	4,439,220	62%
EDS6	2,069,060	2%	0	0%	0	0%
EDS pas précisé	0	0%	853,989		0	0%
Total Operationnel	92,253,649	87%	43,061,271	47%	25,854,706	60%
Coûts directs (DSC)	7,381,049	7%	4,794,706	65%	3,353,536	70%
Coûts indirects (ISC)	6,329,246	6%	1,985,753	31%	1,985,753	100%
Total	105,963,944	100%	49,841,730	47%	31,193,995	63%

Sources : SPA PLUS pour les données NBP et IRM Analytics pour les ressources allouées et les dépenses

39. L'EDS1 et l'EDS5 représentent respectivement 13 et 25 pour cent du NBP, cumulant 38 pour cent des besoins. L'EDS2 représente 22 pour cent du NBP alors que le « paquet résilience » de l'EDS3 représentait 18 pour cent pour cent du NBP. Pendant ce temps l'EDS4 (Renforcement des capacités) représentait seulement 7 pour cent, et enfin l'EDS6 (Services communs) environ 2 pour cent. Ces chiffres reflètent bien les intentions du PAM depuis 2020 : l'« assistance alimentaire inconditionnelle » a pris le pas sur le « paquet résilience ».

40. La distribution des ressources du NBP (RB2) entre les activités est présentée dans la Figure 3.

Figure 3 : Répartition du budget NBP (RB2) du PSP par activité



Sources : PSP, RB2 ; SPA+ CPB Original ; SN02 NBP RB2

41. Les ressources allouées au moment de l'évaluation atteignaient 47 pour cent du NBP. En contraste avec les intentions des deux RB, l'EDS3 est de loin le mieux financé (88 pour cent du NBP), tandis que les EDS1 et EDS5 sont les moins bien financés (28 et 27 pour cent respectivement). L'EDS4 reçoit 34 pour cent du NBP.

42. Donc les EDS1, EDS4 et EDS5 sont les moins bien financés, tandis que l'EDS3 bénéficie de plus d'attention de la part des donateurs.

43. Le NBP avait été porté par la RB2 à presque 106 millions de dollars É.-U. et les ressources allouées en 2022 ont été de 49,8 millions dollars É.-U. (47 pour cent du NBP). Les dépenses ont totalisé environ 31,2 millions de dollars É.-U., soit 63 pour cent des ressources allouées^{44, 45}.

44. L'analyse complète du budget par année, par EDS, par besoin, ressources allouées et dépenses est présentée à l'Annexe 10.

Variations annuelles des budgets du PSPI et du PSP

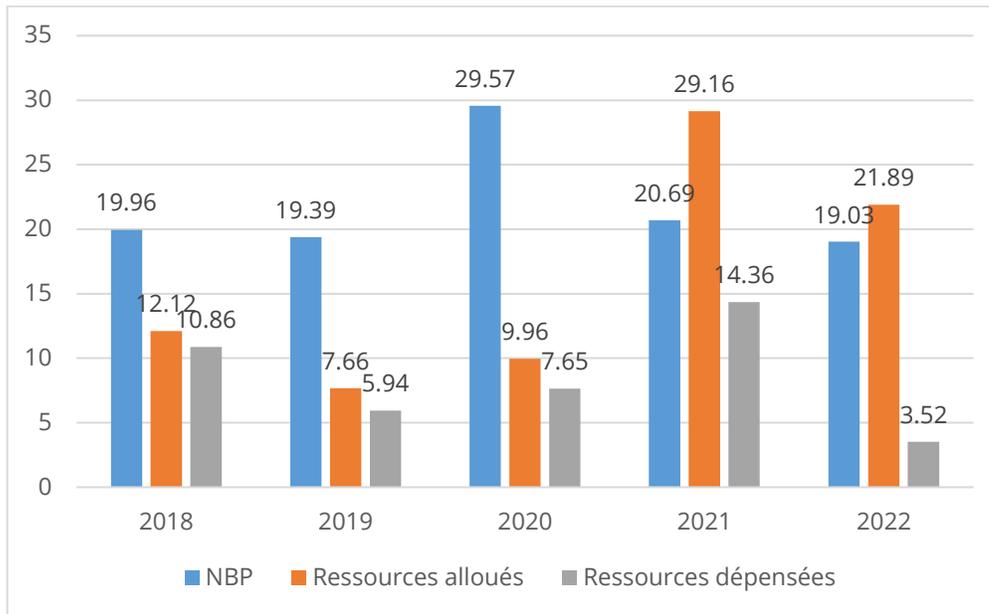
45. Le PSPI a été marqué par de faibles ressources mais un taux de décaissement honorable, et en 2019 le niveau de décaissements a été moitié moins que celui de 2018. Les explications sont à rechercher dans la conjoncture socio-économique, les crises frappant le pays et le contexte international, pour comprendre les opportunités de financements et de versements.

46. L'année 2020 (pandémie) voit un afflux de ressources important, hormis ceux du NBP. Mais les décaissements n'ont été que de la moitié des allocations, en raison surtout des contraintes opérationnelles induites par la pandémie, en particulier le ralentissement ou l'interruption de la chaîne logistique et des livraisons sur le marché intérieur et international, outre les restrictions aux déplacements ayant affecté les opérations. S'y sont ajoutées des difficultés liées au ciblage (vérification des listes de bénéficiaires), et au contrôle des opérations (déplacements du PAM et des PC limités). Des nouvelles procédures ont été mises en place (et de nouvelles dispositions institutionnelles en amont) – tous ces facteurs ayant impacté la vitesse d'exécution des plans et des dépenses.

⁴⁴ Dépenses jusqu'à juin 2022 : 18 mois d'exécution restent à venir.

⁴⁵ En juillet 2023, une troisième révision budgétaire a prolongé le PSP jusqu'en juin 2024, augmentant encore le nombre de bénéficiaires à 2,24 millions et le budget total à 132 millions USD.

Figure 4 : Budgets annuels du PSPI et du PSP de 2018 à 2022



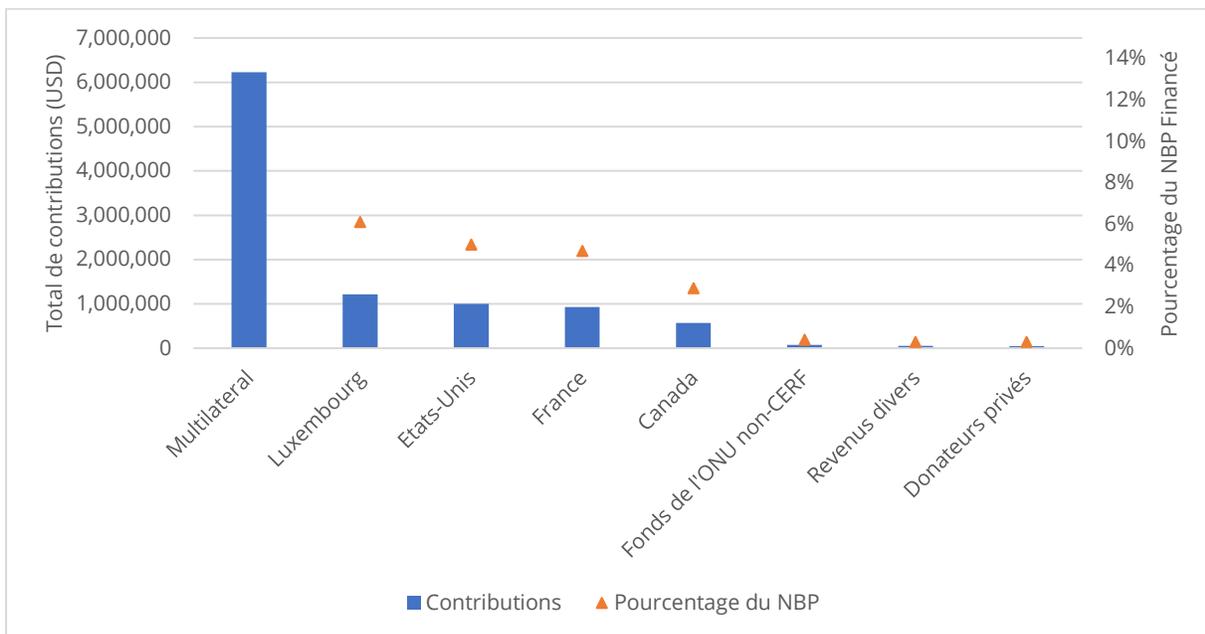
Source : ACR 2018-2021, source de données 2022 IRM Analytics au 8.7.2022

Donateurs et pré-affectations du PSPI et du PSP

47. L'analyse des contributions au NBP est résumée dans la Figure 5 et la Figure 6.

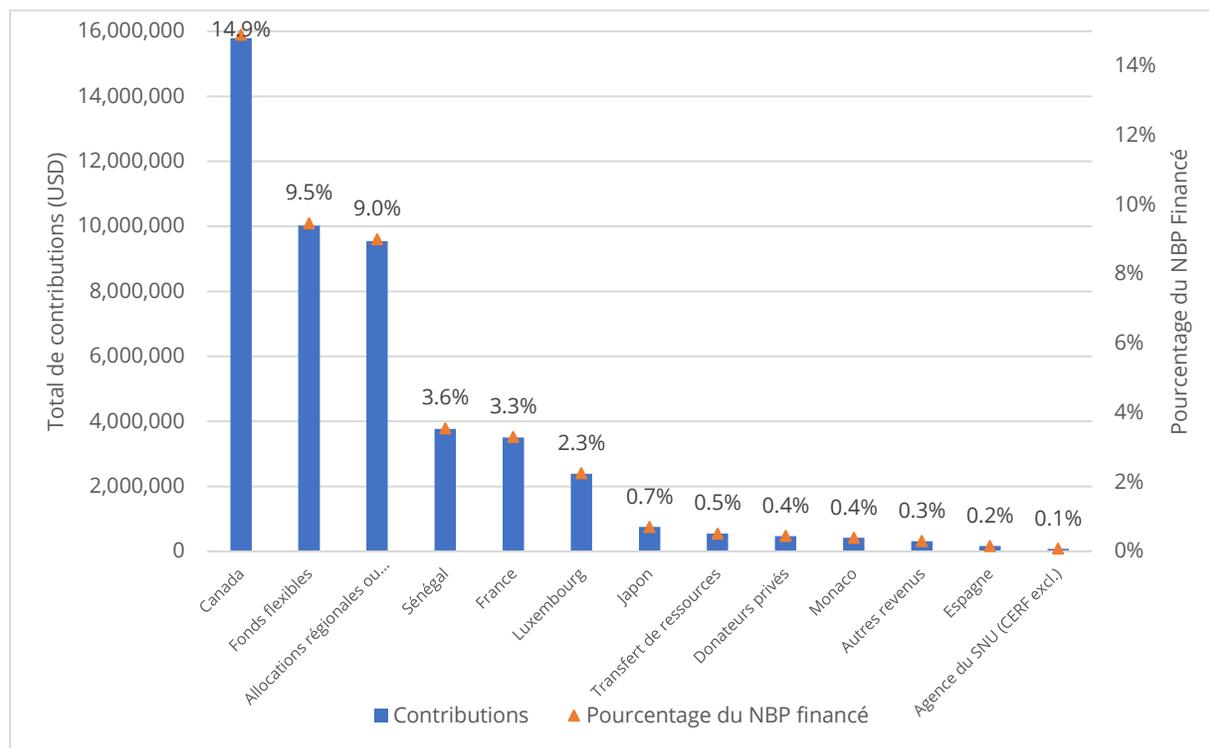
48. Le niveau de pré-affectation de ces contributions a laissé au BP une marge de manœuvre assez grande, 55,5 pour cent des ressources étant allouées au niveau du pays, et 36,8 pour cent au niveau des activités (Figure 4, Annexe 10).

Figure 5: Financement du NBP par donateur, PSPI 2018



Source : The Factory, extrait du 07/08/2022

Figure 6: Financement du NBP par donateur, PSP 2019-2023



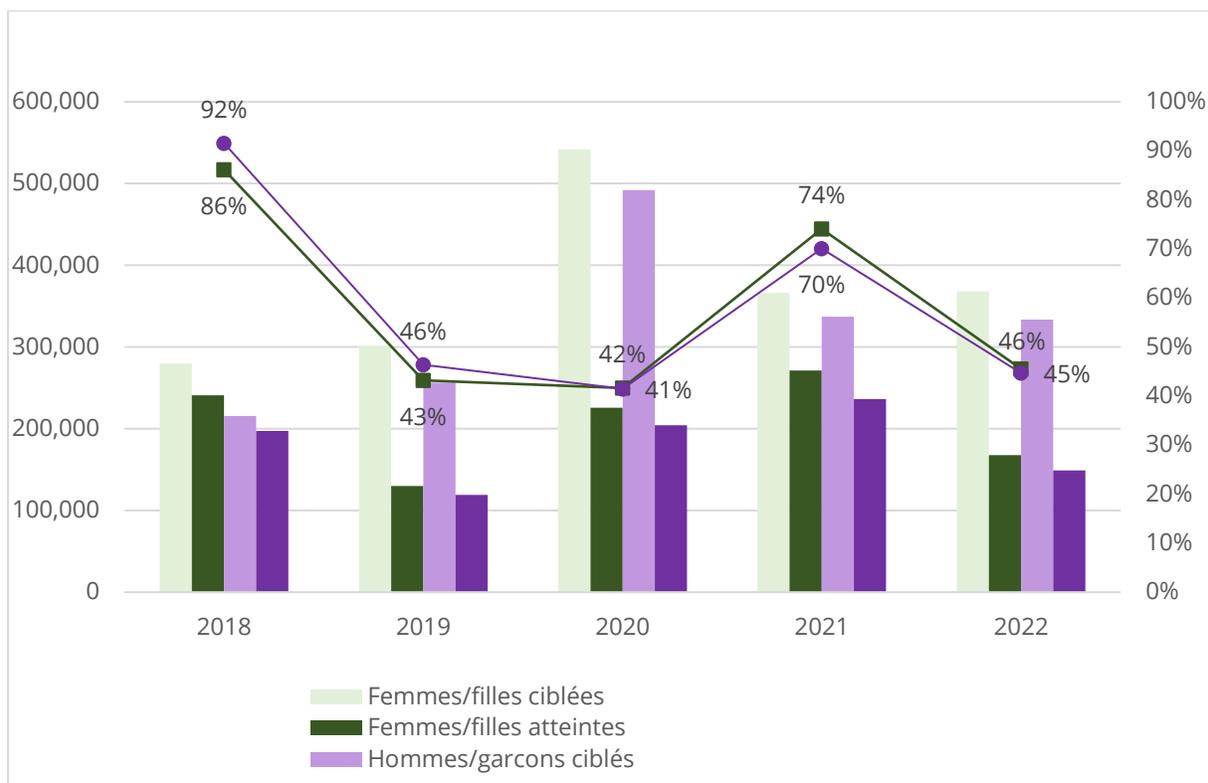
Source : The Factory, extrait du 07/08/2022

Bénéficiaires et modalités de transfert du PSPI 2018 et du PSP 2019-2023

49. De 2018 à 2022, le nombre des bénéficiaires effectifs des interventions a connu des fluctuations oscillant du simple au double, soit de 249 000 à 508 000 (Figure 7). L'équilibre hommes-femmes est respecté avec un très léger avantage pour les femmes. Des données fournissant, année après année, le nombre de jours d'assistance effective et la valeur de l'assistance apportée par bénéficiaire permettraient d'affiner les analyses générales et les comparaisons interannuelles.

50. La baisse de 2019 s'explique par la stratégie de retrait progressif du BP avant l'apparition de la COVID-19. En fait, la pandémie a permis de relancer les plaidoyers et d'obtenir un renouvellement des financements, en vue d'un redressement. Les chiffres de 2022 sont provisoires, car la période évaluée s'arrête en juin 2022.

Figure 7 : Nombre de bénéficiaires planifiés et atteints (et taux d'atteinte en %) du PSPI et du PSP de janvier 2018 à juin 2022



Source : COMET CM-R001b 2019-22, Moda Dashboard⁴⁶

51. Le PSP a adopté la modalité "transfert monétaire" (CBT) en l'appliquant au plus grand nombre possible d'activités et de bénéficiaires. La Figure 8 (Annexe 10) illustre cette tendance due aux avantages logistiques et moindres coûts de la modalité CBT, ainsi qu'aux préférences des parties concernées, partenaires et bénéficiaires. Elle a été favorisée aussi par le contexte lié à la pandémie.

1.4. MÉTHODOLOGIE, LIMITATIONS ET CONSIDÉRATIONS ÉTHIQUES

Méthodologie

52. La mission centrale de l'EE est de répondre aux quatre questions principales de l'évaluation (QE) :

QUESTION 1 : Le programme du PAM s'est-il fondé sur des données factuelles et est-il orienté de façon stratégique pour répondre aux besoins des plus vulnérables ? (Pertinence).

QUESTION 2 : Quelles sont l'étendue et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux résultats stratégiques du Plan stratégique de pays pour le Sénégal ? (Efficacité).

QUESTION 3 : Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé ses ressources de manière efficace pour contribuer à l'obtention des produits escomptés et à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le PSP ? (Efficience).

QUESTION 4 : Quels sont les facteurs qui expliquent la performance du PAM et a-t-il réussi le virage stratégique attendu du PSP ?

⁴⁶Concernant l'année 2022, les nombres ciblés correspondent à toute l'année, alors que les nombres atteints ne concernent que les 6 premiers mois.

53. Les QE reflètent les critères du Comité d'aide au développement (OCDE-CAD) à savoir la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Les thèmes transversaux du genre, de la protection, AAP et de l'adhésion aux principes humanitaires ont été incorporés dans l'évaluation, et l'impact de la COVID-19 a été considéré.

54. Le processus d'évaluation a commencé par une reconstruction de la Théorie du Changement (TdC) sous-jacente au PSPI et au PSP, laquelle fut validée par le Bureau de pays lors d'un atelier organisé à Dakar en avril 2022 (Voir Annexe 3.8). Un ensemble d'approches mixtes d'évaluation a permis de traiter les questions d'évaluation en étayant les réponses au moyen d'un large éventail d'informations, de données qualitatives et quantitatives, et d'analyses approfondies, et en recoupant les sources d'information. Parmi les méthodes employées, mentionnons une revue documentaire, des entretiens avec des informateurs clés, des discussions avec des groupes de bénéficiaires, une analyse quantitative de données secondaires, et une enquête basée sur questionnaire auprès des parties prenantes. La méthodologie est détaillée à l'Annexe 3.

Limitations

55. L'évaluabilité du PSP a été limitée par le système interne d'information du BP, qui est complexe. L'EE a collaboré avec l'unité Recherche, Analyse et Suivi (RAM) pour vérifier, à travers de nombreuses itérations, la validité des données de ce rapport. Diverses améliorations au suivi et évaluation (S/E) ont été apportées par la Direction des programmes du BP : i) simplification du « Process monitoring », ii) mise en place du « *Complaints and feedback mechanism* (CFM) » ; iii) réduction des coûts des systèmes d'enquête ; et iv) système aléatoire de suivi des projets.

56. La phase de terrain s'est déroulée en juillet. Les écoles étant alors fermées pour les vacances, le chef de mission a quand même pu visiter une cantine pendant la phase de démarrage, et au mois de juillet, l'EE a organisé plusieurs discussions avec des groupes de parents, des directeurs, des comités de gestion, des associations de parents d'élèves, des cuisinières et inspecteurs de la DCAS.

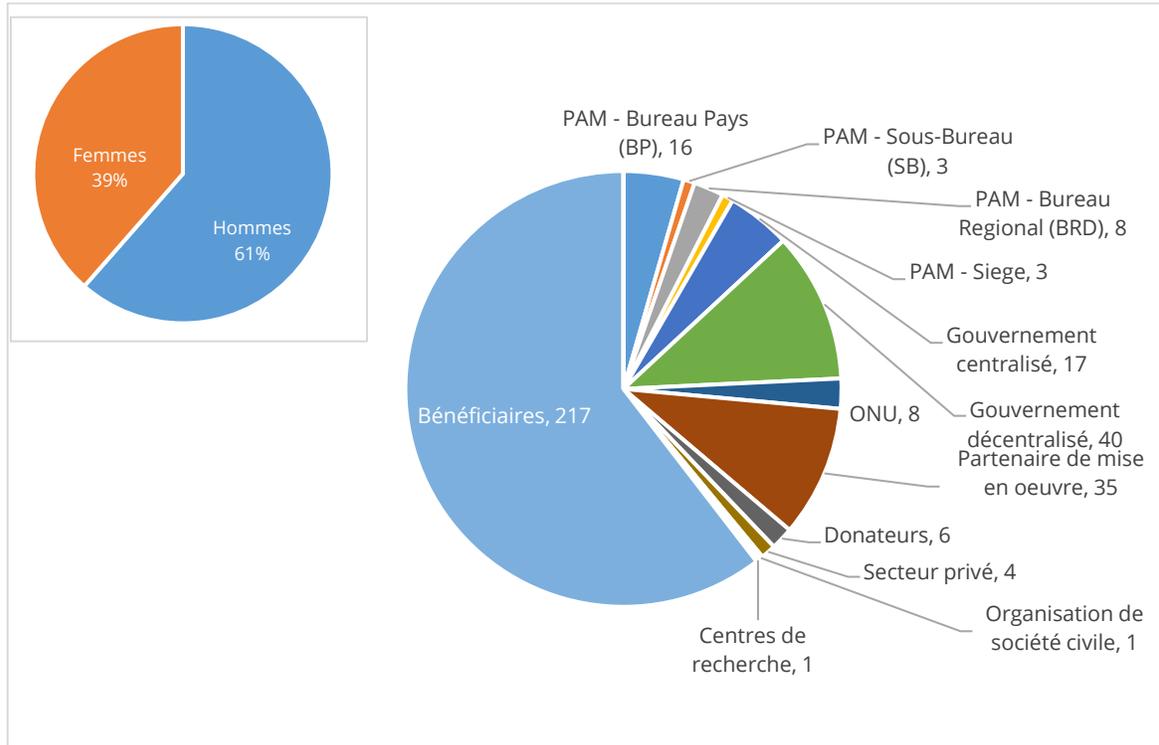
57. L'évaluation a été conduite l'avant-dernière année d'exécution du PSP : les données ne concernent donc pas la période juillet 2022-décembre 2023. Le rapport présente toutefois, lorsque cela est pertinent, certaines tendances.

58. Les limitations dans l'ensemble ont pu être surmontées, et l'EE a pu procéder aux analyses quantitatives et qualitatives du programme.

Personnes consultées

59. L'EE a consulté 359 personnes ainsi que tous les principaux partenaires de mise en œuvre du PSP (voir Figure 8). Les femmes ont représenté 39 pour cent du total des personnes rencontrées, ce qui a pu générer un biais (quoique non mesurable) dans les réponses.

Figure 8 : CSPE Sénégal - Phase de collecte des données : personnes consultées



Source : EE

Considérations éthiques et assurance de la qualité

60. L'évaluation s'est déroulée conformément aux lignes directrices 2020 et aux principes éthiques du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG).

61. Les méthodes d'assurance de la qualité des évaluations centralisées du PAM (CEQAS), ainsi que les bonnes pratiques internationales (ALNAP et Comité d'aide au développement de l'OCDE) ont été systématiquement respectées.

2. Constatations découlant de l'évaluation

QE1 : LE PROGRAMME DU PAM S'EST-IL FONDÉ SUR DES DONNÉES FACTUELLES ET EST-IL ORIENTÉ DE FACON STRATÉGIQUE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES PLUS VULNÉRABLES ? (PERTINENCE)

SQ1.1 Dans quelle mesure le PSP a-t-il été renseigné par les éléments factuels disponibles sur les problématiques de la faim, de la sécurité alimentaire et de la nutrition prévalant dans le pays pour assurer sa pertinence au stade de la conception ?

Constat 1 : Le PSPI puis le PSP se sont appuyés sur des données et des analyses se rapportant à la SAN provenant de la Revue Faim zéro, du Cadre harmonisé, du SECNSA, de l'ANSD et de l'UNICEF.

62. Le PAM s'est appuyé sur la « Revue Faim zéro », et sur les données semestrielles du « Cadre harmonisé d'identification des zones à risque et des populations en insécurité alimentaire et nutritionnelle » (CH), qui détermine les communes les plus touchées, le nombre de ménages affectés dans chaque zone et le degré de gravité de leurs besoins pour être éligibles au financement du PAM. En outre, des enquêtes et des études relatives à la SAN et à la résilience émanant du SECNSA, de l'ANSD et de l'UNICEF informent régulièrement les PTF sur les zones et les ménages les plus affectés, ainsi que sur les conséquences de la COVID-19⁴⁷.

63. Ces analyses ont permis le ciblage géographique et la détermination du nombre de personnes ainsi que le type d'assistance à fournir selon les segments visés. Quelques exemples : les enquêtes nutritionnelles déterminent les besoins quantitatifs et qualitatifs de transferts alimentaires spécifiques (produits de traitement et aliments spéciaux). Le CH informe chaque année (au mois de mars) sur les zones et le nombre de personnes en Phase 3 d'insécurité alimentaire, pour justifier les interventions permettant de faire face à la soudure ou autres crises (COVID-19). Pour le programme résilience, la sélection des localités et des bénéficiaires se base sur « l'approche à trois niveaux (3PA). La 3PA comprend trois processus à trois niveaux : i) l'analyse intégrée du contexte (AIC), au niveau national ; ii) la programmation saisonnière des moyens d'existence (PSME), au niveau infranational ; et iii) la planification communautaire participative (PCP), au niveau local : des diagnostics participatifs menés dans les villages avec les antennes locales du SECNSA pour renseigner notamment sur les ménages à cibler pour la production d'actifs (FFA). Ces diagnostics prennent en compte les listes du RNU, en les révisant en appliquant : i) des critères de SAN ; ii) un filtrage par comités villageois ; iii) des critères de santé, de handicaps, de revenu monétaire, d'accès à des ressources productives ; et iv) le consensus villageois⁴⁸.

64. Outre la Revue Faim zéro et les autres sources citées dans le Constat 1, la conception et la mise en œuvre du PSPI/PSP devaient s'appuyer sur les recommandations de l'évaluation du portefeuille PAM 2012-2016, de la synthèse régionale des évaluations des opérations en Afrique de l'Ouest et Centrale 2013-2017, et de l'évaluation de l'« Initiative 4R en faveur de la résilience rurale » (2013-2015). L'EE a constaté que ces évaluations et leurs recommandations n'ont que très marginalement été prises en compte. Un tableau d'analyse à ce sujet est présenté à l'Annexe 11.1.

⁴⁷ Situation de l'alimentation et perspectives 2035 au Sénégal, SECNSA (2021) ; Surmonter la pandémie pour les enfants du Sénégal, UNICEF (2021) ; Enquête nationale sur la sécurité alimentaire, la nutrition et la résilience SEN-SECNSA-ENSANR-(2019-V3.2) ; Enquête Nationale sur la sécurité alimentaire, la nutrition et la résilience, SECNSA (2019) ; Enquête nationale de sécurité alimentaire au Sénégal SEN-SECNSA-ENSAS (2016) ; Enquête nutritionnelle et de mortalité – SMART SEN-DSRSE-SMART-(2015-V1.1) ; Stratégie nationale de sécurité alimentaire et de résilience (SNSAR) 2015-2035 - Primature-SECNSA (2015).

⁴⁸ Pour ces diagnostics, cependant, on ne dispose pas de la liste nationale des personnes vivant avec HIV,

65. En période pandémique (COVID-19), le nombre de cantines assistées a été multiplié par deux, sur la base de la cartographie de la pauvreté des zones rurales, cet appui s'étant accompagné d'une allocation à chaque famille d'enfants scolarisés à hauteur de 5 000 FCFA par personne (avec un plafond de 40 000 FCFA par famille).

SQ1.2 Dans quelle mesure le PSPI et le PSP ont-ils répondu aux besoins des populations les plus vulnérables du pays afin que personne ne soit laissé pour compte ?

Constat 2 : Les interventions mises en œuvre ont ciblé les zones les plus vulnérables en accord avec le SECNSA, la DGPSN, le CNDN et le MEN (DECAS), et ont couvert des besoins essentiels en alimentation, nutrition, hygiène, santé et appui à la scolarisation. Elles sont restées cohérentes par rapport aux axes stratégiques du PNUAD.

66. Le ciblage géographique du PSP a permis de concentrer les interventions sur les zones et les villages les plus pauvres et les populations les plus vulnérables face aux divers chocs⁴⁹ (voir l'Annexe 11 pour un aperçu cartographique des interventions).

67. Les groupes vulnérables visés sont les ménages très pauvres touchés par la soudure puis par la pandémie (qui bénéficient de transferts monétaires inconditionnels et d'interventions de nutrition), les élèves fréquentant les écoles des zones marginales très pauvres et prioritaires (qui bénéficient de repas scolaires), les enfants de moins de cinq ans, les femmes enceintes et femmes allaitantes (FEFA) et les personnes vivant avec le VIH (PVIH) qui sont assistées au travers des relais villageois et des postes de santé, ainsi que les populations rurales pauvres des zones particulièrement affectées par l'insécurité alimentaires et nutritionnelle et par le changement climatique. Ces groupes sont identifiés en coordination avec le SECNSA et le CNDN, et en s'appuyant sur les études et enquêtes de l'ANSD et, chaque semestre, sur le Cadre harmonisé, en coordination avec les autorités locales.

68. Le programme de nutrition est mis en œuvre sur tout le territoire en collaboration avec le CNDN, l'Institut de technologie alimentaire (ITA) et le Comité sénégalais pour la fortification des aliments en micronutriments (COSFAM), ainsi que des ONG internationales et nationales. Le programme Cantines scolaires couvre onze régions sur quatorze au Sénégal, et pendant la crise sanitaire a fait l'objet d'un redoublement d'efforts et de moyens. Le programme Résilience concerne 7 régions. L'approche du PAM à l'égard de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes, ainsi que par rapport à l'inclusion sociale, a été pertinente en termes de ciblage et de collecte et analyse des données. Ce constat s'appuie sur les chiffres COMET relatifs aux cibles et bénéficiaires atteints année après année, sur les approches de collecte de données et sur les tableaux et figures⁵⁰ d'analyse des données. Des analyses plus fines restent cependant nécessaires pour aller plus loin.

69. Le PAM a appuyé la réponse d'urgence du SNU à la crise COVID-19, et la RB1 a augmenté le nombre de bénéficiaires visés par le NBP, lesquels sont passés d'environ un million à presque 1,6 million. Pour répondre aux besoins des plus vulnérables, l'EDS5 a permis de multiplier les opérations de transferts monétaires et d'interventions nutritionnelles auprès des enfants de moins de cinq ans et des FEFA.

70. Les taux d'atteinte (pourcentage du nombre de bénéficiaires atteints sur le nombre de bénéficiaires visés par le NBP) montrent que le PSP n'a pas répondu aux besoins dans toute leur ampleur (Annexe 10, Tableaux 20 et 21). Il a été de 88 pour cent en 2018, de 45 pour cent en 2019, de 42 pour cent en 2020, de 72 pour cent en 2021 et de 45 pour cent en 2022 (à la fin juin 2022). Les entretiens de l'EE avec les villageois ont confirmé que les transferts monétaires (allocations de soudure ou de crise, ou FFA) avaient été utilisés pour couvrir des besoins familiaux élémentaires d'alimentation, d'hygiène, de santé ou de scolarisation, tandis que les actions de nutrition spécialisée auprès des enfants de moins de 5 ans et des FEFA ont répondu à des besoins urgents.

⁴⁹ Cadre harmonisé : Matam et Diourbel sont les régions les plus systématiquement affectées. Matam reçoit une attention du PAM, tandis que d'autres acteurs interviennent à Diourbel (OXFAM, Action contre la faim, et FAO).

⁵⁰ Voir Figures 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19 et 20 des différents EDS.

SQ1.3 Dans quelle mesure le PAM a-t-il conservé une position stratégique pertinente pendant la période de mise en œuvre du PSPI et du PSP, au vu de l'évolution du contexte, des capacités nationales et des besoins, en particulier en réponse à la pandémie de COVID-19 ?

Constat 3 : La position stratégique du PAM de 2018 à 2021 a été pertinente dans la mesure où elle a été alignée sur les politiques gouvernementales et où elle a répondu à des besoins avérés.

Constat 4 : Le positionnement a été satisfaisant par rapport au CNDN et à la DCAS (MEN). Concernant la protection sociale, le positionnement auprès du SECNSA et de la DGPSN s'est traduit surtout par un appui au SECNSA pour les Plans nationaux de réponse (PNR annuels) et une collaboration dans le cadre du RNU. Pour répondre à la COVID-19, le PAM a modifié son PSP efficacement et en plein accord avec le Système des Nations Unies et le Plan de riposte du gouvernement.

71. Bien aligné sur le PSE et sur les politiques gouvernementales, le PSPI/PSP pose des bases stratégiques pertinentes en matière de protection sociale, de SAN, d'alimentation scolaire, de genre⁵¹ et de renforcement de la résilience en milieu rural⁵².

72. Le PSP a répondu à des besoins manifestes : i) accès à des aliments et à des appuis nutritionnels pour les groupes vulnérables confrontés à des situations d'urgence et de crise aiguë et chronique ; et ii) renforcement de la résilience face aux chocs et au changement climatique.

73. Le PAM, s'agissant de l'alimentation scolaire, est resté aligné sur les politiques et les plans des institutions dont cette activité relève, en appuyant de manière pertinente la Direction des cantines scolaires (DCAS) du MEN. Le PAM a contribué notamment au développement et à la mise en œuvre du Programme national de cantines scolaires, en poursuivant, aux côtés des autorités compétentes, des activités de plaidoyer largement relayées par la presse, ou encore en appuyant de manière stratégique la DCAS.

74. En ce qui concerne la nutrition, le PAM appuie, à travers le CNDN, les politiques nationales et le programme national de prévention et de traitement de la malnutrition aiguë modérée (formations, acquisition/importation des aliments spécialisés), et via des ONG l'iодation du sel. La fortification du riz en fer et en acide folique est également en cours d'expérimentation.

75. En matière de protection sociale et de SAN, l'alignement du PAM sur les politiques publiques est également satisfaisant. Toutefois, la collaboration avec les premières institutions concernées, SECNSA et DGPSN, a été moins fluide et moins intégrée aux dispositifs opérationnels nationaux que la collaboration avec la DCAS (MEN) et le CNDN. Certaines faiblesses de positionnement ont été relevées par l'EE dans l'alignement sur les priorités du SECNSA (par exemple approche terroirs résilients⁵³) et sur celles de la DGPSN (par exemple contribution à la politique de protection sociale adaptative du PNBSF et collaboration avec la Banque mondiale). Pour les activités 1 et 7, le PAM a surtout travaillé avec le SECNSA qui coordonne chaque année les Plans nationaux de réponse (PNR) d'urgence pour la sécurité alimentaire nutritionnelle et la sauvegarde du bétail.

76. En ce qui concerne le volet résilience, le PSP est bien aligné sur les objectifs du PRACAS, et les activités reposent à juste titre sur la mise en œuvre par des ONG « partenaires coopérants (PC) », plus efficaces et efficientes dans l'exécution que les services de l'État pour faire de la vulgarisation et appuyer les filières agricoles.

77. Face à la COVID-19, le BP a procédé à deux révisions budgétaires, créé de nouvelles activités (Act. 7 et Act. 8) et un EDS pour le partage de ses compétences en approvisionnements et logistiques (EDS6). Le PAM a mis en place un plaidoyer proactif et mobilisé d'importantes ressources, tout en collaborant constamment et étroitement avec le SNU, comme l'ont révélé les entretiens de l'EE avec les partenaires du PAM au Sénégal (SNU et autres).

⁵¹ Le PSPI et le PSP se réfèrent à la « Stratégie genre du gouvernement » et "à la « SNEEG » respectivement.

⁵² Les principales politiques publiques et stratégies nationales en lien avec les domaines d'intervention du PSP sont passées en revue dans la Théorie du Changement (TdC). Voir Annexe 3.8.

⁵³ Il peut arriver qu'il y ait des disparités dans l'approche de mise en œuvre de cette politique entre le PAM et certaines institutions gouvernementales, ou bien même entre différentes instances du gouvernement. Par exemple le SECNSA promeut les terroirs résilients, ce qui n'est pas forcément le cas du MAERSA.

78. La recherche d'efficacité et de rapidité d'exécution pour répondre à la soudure et à la COVID-19 a répondu à une logique « urgentiste » plus qu'à un rapprochement avec les mécanismes de protection sociale adaptative mis en place par le gouvernement. Ce compromis a pu affecter la cohérence stratégique et le positionnement du PSP et son « adossement » aux politiques publiques, comme signalé à l'EE lors d'entretiens avec des informateurs clés de plusieurs instances gouvernementales, des donateurs et des PC, et lors de discussions avec des employés du BP.

SQ1.4 Dans quelle mesure le PSP est-il coordonné et conforme aux activités des Nations Unies dans leur ensemble et prévoit-il des partenariats stratégiques appropriés fondés sur l'avantage comparatif du PAM dans le pays ?

Constat 5 : Le PSP n'était pas fondé sur une Théorie du changement (TdC) explicite⁵⁴, mais sa TdC reconstituée appuie celle du PNUAD en lien avec l'ODD2 et l'ODD17.

Constat 6 : Les orientations stratégiques du PSPI/PSP sont globalement cohérentes par rapport aux stratégies et politiques globales des Nations Unies et du PAM. Le PSP est en phase avec le PNUAD⁵⁵.

Constat 7 : Le PSPI et le PSP, à travers leur TdC reconstituée par l'EE, ont contribué de manière stratégique au Plan Sénégal Émergent. Quatre partenariats stratégiques de haut niveau sont opérationnels pour la mise en œuvre du PSP, fondés sur l'avantage comparatif du PAM.

79. L'approche stratégique du PAM au Sénégal de 2018 à 2023 demeure alignée sur les deux Plans stratégiques globaux du PAM 2017-2021 et 2022-2025, en particulier sur leurs Effets stratégiques directs attendus, ainsi que sur leur orientation en faveur du soutien à la résilience.

80. La TdC du PSPI/PSP appuie la TdC du PNUAD dans ses trois axes stratégiques (Axe 1 : Politique économique, emploi et environnement ; Axe 2 : Éducation, santé, nutrition et protection sociale ; et Axe 3 : Gouvernance, paix et sécurité).

81. Axe 1 : L'effet 1 du PNUAD « D'ici 2023, les institutions en charge du pilotage de l'économie élaborent et mettent en œuvre des politiques sectorielles intégrées, contribuant à la transformation structurelle de l'économie, à la réduction des inégalités et à la capture du dividende démographique » est soutenu par l'EDS1, l'EDS2 et l'EDS5. Son effet 2 « D'ici 2023, les populations les plus vulnérables bénéficient des opportunités économiques pour l'amélioration de leur sécurité alimentaire et la création de richesse » est soutenu par l'EDS3. Son effet 3 « D'ici 2023, les communes vulnérables renforcent leur résilience face aux effets induits du changement climatique et contribuent à la protection des écosystèmes » est soutenu par l'EDS3 et l'EDS5.

82. Axe 2 : L'effet 4 du PNUAD : « D'ici 2023, les institutions en charge de l'éducation et de la formation mettent en œuvre des politiques efficaces et efficientes permettant d'assurer l'accès des enfants et des populations les plus vulnérables à des offres d'éducation et de formation de qualité. Notamment les filles, les handicapés, les enfants hors de l'école, les jeunes et les adultes défavorisés, et les populations des milieux ruraux et péri-urbains » est soutenu par l'EDS2 et l'EDS4. Son effet 5 « D'ici 2023, les populations les plus vulnérables ont un meilleur accès à des services intégrés de santé, de nutrition, d'eau, d'hygiène, et d'assainissement de qualité » et effet 6 « D'ici 2023, les populations les plus vulnérables bénéficient d'une protection sociale améliorée et d'une protection contre les violences, les pratiques néfastes et discriminatoires. » sont soutenus par l'EDS5.

83. Axe3 : L'effet 7 « D'ici 2023, les institutions nationales et locales améliorent la qualité et l'équité dans l'offre des services publics en vue de la promotion de la paix, de la sécurité et de l'efficacité de la gouvernance » et l'effet 8 « D'ici 2023, les groupes les plus vulnérables exercent pleinement leur rôle de contrôle citoyen sur les politiques publiques en vue de la promotion de la paix, de la sécurité et de l'efficacité de la gouvernance » sont soutenus par les thèmes transversaux du PSP et le nexus Humanitaire-Développement-Paix. Voir à l'Annexe 11 une analyse de cette contribution.

⁵⁴ L'utilisation d'une TdC était recommandée (voir paragraphe 29) mais non obligatoire pour la conception des PSP en 2018.

⁵⁵ Ligne d'investigation 21 de la Matrice d'évaluation – voir Annexe 3 (en bref : LI21).

84. En outre, le PSPI/PSP à travers sa TdC implicite, a contribué de manière stratégique au Plan Sénégal Émergent, à travers quatre partenariats de haut niveau, le SECNSA, la DGPSN, la CNDN et le MEN (DCAS). En particulier, l'axe du PSE « Transformation structurelle de l'économie et croissance » est soutenu par l'EDS 1, l'EDS 2, l'EDS 3 et l'EDS 5. L'axe « Capital humain, protection sociale et développement durable » est soutenu par l'EDS 6, et l'axe « Gouvernance, institutions, paix et sécurité » par l'EDS4. Voir l'Annexe 11.

Constat 8 : Le PAM s'est positionné comme le champion de l'alimentation scolaire, et se conduit comme tel en termes de mobilisation de ressources, de plaidoyer et d'appui technique au DCAS (MEN).

Constat 9 : Le PAM se positionne aussi comme un acteur important pour appuyer la résilience face au changement climatique, et mobilise des ressources relativement importantes sur cette thématique.

Constat 10 : La participation du Bureau de pays (BP) aux débats stratégiques sur les politiques publiques relatives à la protection sociale au Sénégal depuis les années 2013/2014 a été faible. De récentes initiatives s'efforcent de renforcer cette participation, notamment la préparation d'un protocole d'accord et d'un plan d'action conjoint PAM/DGPSN. Toutefois il n'y a pas eu de rapprochement stratégique avec le PNBSF.

85. Le plaidoyer et la mobilisation de ressources pour les cantines sont reconnus par les partenaires et les PTF comme des avantages comparatifs du PAM, qui s'est positionné comme le champion de l'appui au programme des cantines du gouvernement lancé par le Président de la République⁵⁶.

86. Le PAM s'est aussi positionné comme un acteur important de la résilience en milieu rural, avec un avantage comparatif reconnu dans le domaine des assurances agricoles. Toutefois, concernant les autres domaines techniques de la résilience, certains PTF questionnent certaines compétences du PAM (p. ex. chaînes de valeur, bassins versants, voir l'Annexe 11).

87. Alors que de nombreuses agences onusiennes contribuent au renforcement de la protection sociale et prennent position dans le débat sur la question, les documents examinés et les entretiens tenus par l'EE ont révélé une participation très limitée du BP dans les débats stratégiques sur les politiques publiques relatives à la protection sociale en général depuis les années 2013/2014. La collaboration avec les acteurs clés de la DGPSN a été peu palpable, se réduisant à une assistance technique pour laquelle le PAM offre une valeur ajoutée (par exemple réalisation d'enquêtes ; ciblage des activités 1 et 7 ; informations reçues du RNU, et en retour partage d'expérience sur les listes après les enquêtes de terrain). Au départ, le PSP était peu précis sur les ambitions, résultats et activités en matière de protection sociale, même si le document de base y fait référence à de nombreuses reprises.

88. Depuis 2022, un consultant est détaché par le PAM auprès de la DGPSN et a vocation, notamment, à rechercher une meilleure complémentarité avec le PNBSF à travers la préparation d'un protocole d'accord et d'un plan d'action conjoint afin de : (i) contribuer à l'autonomisation socio-économique des groupes vulnérables ; (ii) appuyer le développement de partenariats et de recherche-action autour des projets sociaux ; et (iii) appuyer la gouvernance des programmes de filets sociaux.

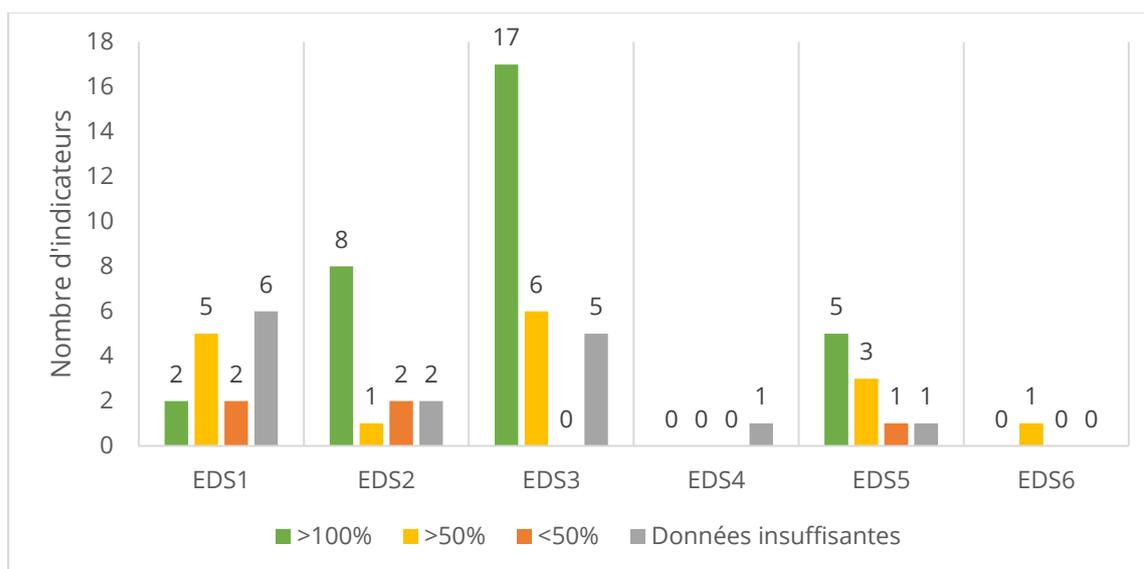
89. Toutefois, l'Activité 1 et l'Activité 7 sont restées à l'écart des mécanismes gouvernementaux de protection sociale adaptative du PNBSF lesquels, avec l'appui de la BM et de divers bailleurs, s'orientent vers la mise en place d'allocations saisonnières potentiellement pertinentes face à la soudure. Ces Activités 1 et 7 du PAM relatives à la protection sociale, ont surtout permis de travailler avec le SECNSA qui coordonne chaque année les Plans nationaux de réponse (PNR) d'urgence pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la sauvegarde du bétail. Cette démarche du PAM a pu être perçue par certains partenaires comme peu propice à une amélioration de la gouvernance de la protection sociale sénégalaise (entretiens avec divers informateurs connaissant la problématique sénégalaise de la protection sociale). Il faut reconnaître cependant que la crise sanitaire n'a pas été aidé à un rapprochement avec les gestionnaires du PNBSF.

⁵⁶ Rapport annuel de pays 2022, et Première session ordinaire du Conseil d'administration. Rencontre de haut niveau : Journée africaine de l'alimentation scolaire.

QE2 : QUELLES SONT L'ÉTENDUE ET LA QUALITÉ DE LA CONTRIBUTION SPÉCIFIQUE DU PAM AUX EFFETS DIRECTS STRATÉGIQUES DU PLAN STRATÉGIQUE DE PAYS ?

90. D'une manière générale, les indicateurs des EDS montrent une performance plutôt positive. En effet, ceux présentant un taux d'atteinte inférieur à 50 pour cent en 2021 sont peu nombreux. L'EDS 3 semble afficher les meilleurs résultats avec 17 indicateurs présentant un taux d'atteinte de plus de 100 pour cent et une majorité d'indicateurs un taux d'atteinte de plus de 50 pour cent (Figure 9).

Figure 9 : Taux d'atteinte des indicateurs par EDS en 2021 (nombre, et pourcentage d'indicateurs révélant, pour chaque EDS, des taux d'atteinte des effets attendus supérieurs à 100 %, à 50 % et inférieurs à 50 %)



Source : COMET CM-L008bv.1.03 [extrait le 01/04/2022]

91. Ceci dit, le suivi des indicateurs pour mesurer le progrès vers les résultats ciblés en termes d'EDS est limité : en effet, 22 pour cent des indicateurs (15 sur 68) ne contiennent pas de données pour 2021, cette situation concernant surtout l'EDS 4 et l'EDS 6.

SQ2.1 Dans quelle mesure les activités et les produits du PAM ont-ils contribué aux résultats escomptés du PSP et du PNUAD ? Y a-t-il eu des résultats inattendus, positifs ou négatifs ?

92. Cette section passe en revue chacun des EDS du PSP⁵⁷. Concernant l'EDS6, l'EE signale d'emblée que cette « facilité » de mise à disposition de moyens logistiques et d'approvisionnement en cas de nécessité n'a pas été activée, de telle sorte qu'aucun résultat n'a été enregistré (QE 2.1 n'inclut donc pas de sous-section sur l'EDS6).

⁵⁷ Le nombre de bénéficiaires de 2022 pour toutes les activités dans cette section est préliminaire, et les chiffres ajustés ne sont donc pas pour cette année.

EDS1 : Les populations en situation d'insécurité alimentaire dans les zones ciblées ont accès à des aliments adéquats pendant la soudure

Constat 11 : Cet EDS a contribué à assurer, à travers le versement d'allocations monétaires inconditionnelles, un accès à des aliments à certaines personnes parmi les plus vulnérables pendant la soudure de 2018 à 2020. La performance de cet EDS et le changement attendu sont restés limités surtout par manque de ressources, et le score de consommation alimentaire ne s'est pas amélioré comme souhaité.

Constat 12 : « L'EDS1, mis en œuvre à travers l'Activité 1, avait pour but de procurer une assistance saisonnière et de compléter les transferts sociaux gouvernementaux aux ménages en situation d'insécurité alimentaire pendant la soudure. Bien que le PAM ait prévu de transférer cette activité au Gouvernement du Sénégal après les deux premières années du PSP 2019-2023, l'impact de la pandémie sur la sécurité alimentaire l'a incité à reprogrammer cette Activité 1 (réponse à la soudure) sous l'Activité 7 de EDS5 (réponse à la crise) »⁵⁸.

Constat 13 : En conséquence, aucun bénéficiaire de l'EDS1 n'a été assisté sous Activité 1 en 2020 et 2021 (l'étant désormais sous l'EDS5), ce qui explique l'absence de données pour 2020-2021 dans les Figures et Tableaux ci-dessous.

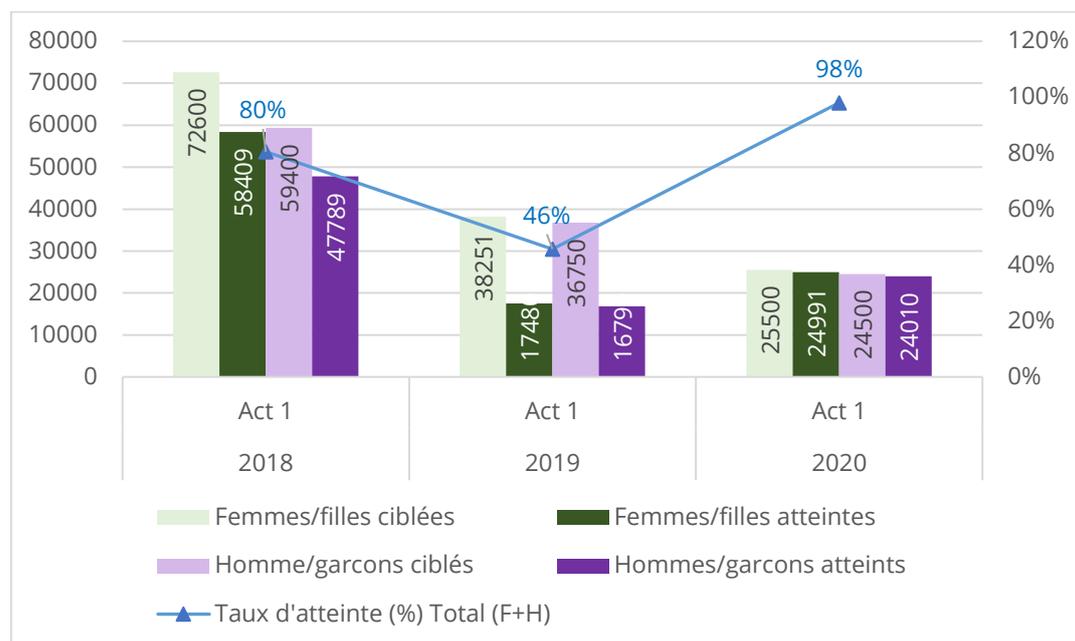
2.1.1 Niveau d'accès des populations vulnérables à la soudure, à une aide alimentaire saisonnière, soit en nature, soit en allocation monétaire (2018-2020)

93. L'EDS1 englobait au début deux activités : une DGV (Act. 1) et l'appui aux cantines scolaires (Act. 2). En 2020, pour faire face aux urgences et à l'impact de la COVID-19, le PSP a fait l'objet de deux RB et l'intervention de réponse à la soudure (Act. 1) a été reprogrammée sous une activité de réponse à la crise (Act. 7), tandis que l'alimentation scolaire (Act. 2) a été annulée par la RB2 et remplacée à partir de 2021 par l'Act. 9 de l'EDS2. En conséquence, l'Act. 1, de 2018 à 2020, est traitée ci-dessous, et ses activités reprogrammées sous l'Act. 7 de l'EDS5 à partir de 2021 sont traitées dans la section relative à l'EDS5. Cependant, pour faciliter l'analyse et la présentation, l'alimentation scolaire (Act.2 annulée à partir de 2021 et intégrée à l'EDS2 comme Act. 9) est traitée dans la section sur l'EDS2.

94. La Figure 10 présente les bénéficiaires d'allocations monétaires inconditionnelles de l'Activité 1 (alimentation saisonnière) entre 2018 et 2020. Ces bénéficiaires ont été identifiés sur la base du RNU comme base de départ du ciblage – base affinée ensuite par des critères de SAN, des enquêtes locales et des comités villageois inclusifs. Les taux d'atteinte les plus élevés ont été observés en 2018 (80 pour cent) et 2020 (98 pour cent), tandis que le plus faible a été enregistré en 2019 en raison de la faiblesse des financements disponibles (46 pour cent). La proportion des bénéficiaires de sexe féminin en 2018, 2019 et 2020 était de 55, 51, et 51 pour cent respectivement.

⁵⁸ Rapport annuel de pays 2021 – Voir SO1 page 14. Le constat est la traduction littérale du paragraphe du rapport concernant l'EDS1, Act.1.

Figure 10 : EDS 1, Activité 1 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d'atteinte sur le nombre total de bénéficiaires visés par année, 2018-2020



Sources : COMET CM-R020 2019-2021, P013, 2022, A003, 2022, Données S/E BP

95. Pour les Activités 1 et 7, le montant des transferts par bénéficiaire en 2019/2020 était planifié à 31,50 dollars É.-U. par individu et par an et les transferts effectifs ont été de 16,72 dollars et de 5,30 dollars par individu et par an respectivement (Tableau 4). Le montant direct transféré par bénéficiaire par mois est de 5000 FCFA (environ 10 dollars É.-U.). La réduction n'a pas affecté le montant mensuel qui est resté inchangé durant la période, mais c'est plutôt la durée qui a été modifiée (en nombre de mois, cf. 2 à 4 mois d'assistance).

96. Le taux d'atteinte en 2020, en nombre de bénéficiaires, a été satisfaisant (98 pour cent), comparativement à 2019 (46 pour cent), ce qui expliquerait pourquoi les montants de transfert par bénéficiaire sont plus élevés en 2019 (moins de bénéficiaires atteints, mais des montants de transferts plus élevés) (Figure 9).

97. L'EE prend acte du fait observé que bien souvent, les rations sont partagées au titre de la solidarité communautaire, de telle manière que même si le ciblage a été parfaitement réalisé et les rations respectées, en pratique elles sont souvent redistribuées et partagées ensuite (avec au final un effet d'allocation par individu peut-être équivalent).

98. Par ailleurs les Activité 1 et 7 pouvant être des réponses d'urgence, elles peuvent être facilement interchangeables sur le terrain ou bien complémentaires (aussi bien pour le PAM que pour les bénéficiaires). Il est fort possible que l'Activité 7 soit intervenue en complément de l'Activité 1, souvent, pour un même ménage.

99. Enfin, d'autres partenaires sont intervenus certaines années dans les mêmes zones, et la réponse du PAM s'est alors inscrite dans le cadre d'une assistance globale de plus grande envergure. Ce fut le cas en particulier avec la réponse du GdS via le Plan d'urgence de sécurité alimentaire (PUSA 2020) et l'opération « Aide alimentaire d'urgence » qui a été mise en œuvre par le ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale (MDCEST) pour soutenir un million de ménages vulnérables avec des kits alimentaires.

Tableau 4 : EDS1, Activité 1 : Montant des allocations monétaires distribuées par bénéficiaire, 2019-2020

	Bénéficiaires		CBT (Valeur du transfert en USD)			Transfert par bénéficiaire (USD)		
	Planifiés	Atteints	Planifiés (NBP)	Planifiés (IP)	Dépenses	Planifié (NBP)	Planifié (IP)	Atteint
2019	75 001	34 279	2 362 500	383 906	573 005	31,50	5,12	16,72
2020	50 000	49 001	1 575 000	1 575 000	260 511	31,50	31,50	5,32

Source : IRM Analytics, CPB planifié vs. réel [08/07/2022], COMET CM-R020

2.1.2. Quel est le changement observé au titre de l'EDS1, Activité 1 ?

100. L'une des explications possibles de la performance limitée est que la mobilisation de ressources dans le contexte du Sénégal émergent, avant la COVID-19, s'est heurtée à une certaine « fatigue » des donateurs face à la problématique de la soudure, et à l'attrait exercé par la BM et son paradigme de protection sociale adaptative, notamment à travers des allocations gouvernementales saisonnières.

101. L'EE constate que des donateurs importants ont décidé ces dernières années d'appuyer la protection sociale adaptative au Sahel en général, et au Sénégal à travers le PNBSF (Royaume-Uni, France, Allemagne, Danemark⁵⁹) et que de nouvelles formes de bourses de sécurité familiale, dont des bourses temporaires, et d'autres saisonnières⁶⁰, commencent à se mettre en place ou sont envisagées.

102. Le changement attendu était que « les populations affectées par la soudure aient accès, pendant cette période, « à des aliments "adéquats et nutritifs" ». Le score de consommation alimentaire ne s'est pas amélioré comme souhaité durant les années 2019 à 2021, mais les activités d'assistance ont très probablement permis de limiter l'incidence de l'insécurité alimentaire, au-delà des cibles initiales, (Tableau 5). De même, les taux d'atteinte des cibles de l'indice de stratégie d'adaptation fondée sur la consommation (moyenne) ne sont pas satisfaisants. Néanmoins, la part des dépenses alimentaires dans le budget des ménages a baissé en 2020 et 2021. Les triangulations réalisées auprès des informateurs clés des partenaires stratégiques, des partenaires coopérants ainsi que sur la base de l'enquête sous forme de questionnaire menée auprès des parties prenantes confirment que le soutien du PAM est apprécié, mais qu'il ne couvre que très partiellement les besoins d'accès à une alimentation suffisante. Ce qui précède tient principalement au fait que le PAM est un acteur mineur dans la réponse aux sécheresses récurrentes de la soudure : en effet, l'État est le principal acteur de cette réponse à travers le Plan national de riposte (PNR), dans lequel s'inscrivent les actions du PAM, ainsi que celles des autres PTF et de la DGPSN. Il serait intéressant pour le BP de faire une analyse systématique du rôle et de l'efficacité du PSP au regard des PNR annuels ainsi que du système national de protection sociale.

⁵⁹ Voir *The Sahel Social Protection Adaptive Programme (SASPP) – an overview of a multifaceted partnership* – Banque mondiale - <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099503411082275174/pdf/IDU0775815a00b3f304fb2099df04ddc09846569.pdf>

⁶⁰ Séries de notes du Programme de protection sociale adaptative au Sahel (PPSAS), Note 3 | Banque mondiale, octobre 2021. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/94db169e-34e2-5426-ad77-7b45358eec71/content>

Tableau 5 : EDS 1, Activité 1 – Progrès réalisés sous l'effet du programme d'allocations monétaires aux bénéficiaires, 2019-2021

Indicateur	Cibles du PSP	2019	2020	2021
Score de consommation alimentaire - % Acceptable	> 87,5	73,1	58,5	73,5
Score de consommation alimentaire - % Limite	< 11,1	17,8	28	20,7
Score de consommation alimentaire - % Pauvre	< 1,4	9,1	13,5	5,8
Indice de stratégie d'adaptation, fondé sur la consommation (pourcentage des ménages avec un score de consommation alimentaire diminué)	> 0	47,9	47,3	-
Indice de stratégie d'adaptation, fondé sur la consommation (moyenne)	≤ 9	10	9	12,17
Indice de stratégie d'adaptation, fondé sur les moyens de subsistance (pourcentage des ménages utilisant des stratégies d'adaptation)	> 2,7	2,7	39	-
Part des dépenses alimentaires dans le budget	< 73	73,62	65,3	68,7
Capacité économique pour satisfaire les besoins essentiels	> 98,7	98,7	98,7	42

Sources : COMET CM-R020 2019-2021, Données S/E BP

2.1.3. Quelle est la contribution de l'EDS1- Activité au PNUAD Sénégal ?⁶¹

103. Conjointement avec l'Activité 7, l'Activité 1 a contribué à l'effet de Protection sociale du PNUAD, et à la réponse du SNU aux crises traversées par le pays. Ces deux EDS contribuent aux effets 5 et 6 du PNUAD (santé, nutrition et protection sociale).

EDS2 : Les populations vulnérables dans les départements ciblés, y compris les enfants, les femmes enceintes et allaitantes et d'autres personnes vulnérables sur le plan nutritionnel, ont amélioré leur état nutritionnel tout au long de l'année.

104. L'EDS2 comprend deux composantes :

- (1) L'appui à la nutrition (Activités 3 et 4). Dans le cadre de l'Activité 3, des aliments nutritifs spécialisés et des programmes de Communication pour le changement de comportement (CCC) sont proposés aux bénéficiaires pour prévenir et traiter la malnutrition aiguë et chronique. L'Activité 4 est destinée à appuyer le gouvernement pour combler les carences en micronutriments et améliorer la disponibilité d'aliments diversifiés, sains et salubres.
- (2) L'appui à l'alimentation scolaire (Activités 2 et 9) débouche sur la fourniture de repas scolaires aux enfants vulnérables dans les départements ciblés pendant l'année scolaire d'une manière qui permette de stimuler la production et le commerce locaux.

105. L'efficacité de ces deux composantes est analysée respectivement dans les sous-sections 2.1.4 et 2.1.5.

2.1.4. Amélioration de l'état nutritionnel des populations vulnérables (Activités 3 et 4 du PSP)

106. Sont décrites ici les interventions pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée (MAM), les approches de Communication pour le changement de comportement (CCC), l'appui aux personnes vivant avec le VIH, l'enrichissement en iode du sel, et la fortification du riz en fer et en acide folique.

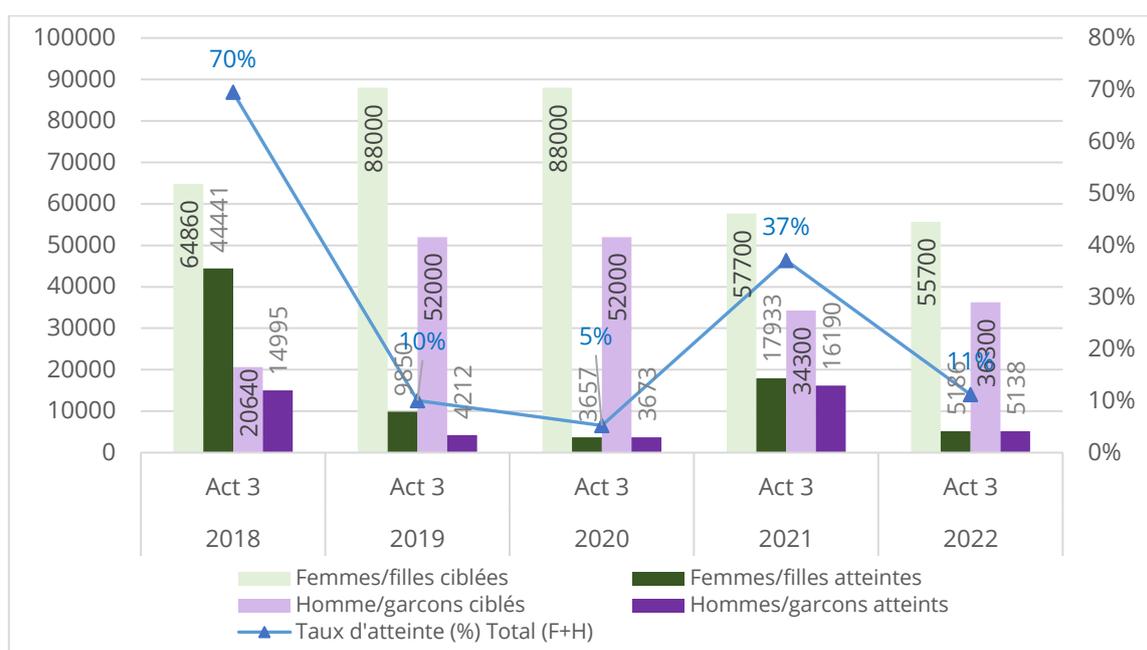
Constat 14 : La couverture des différentes interventions en nutrition demeure en deçà des attentes en raison de la limitation des ressources budgétaires pour certaines activités, de l'inaccessibilité de certaines zones, des perturbations consécutives à la pandémie de COVID-19 et des retards accusés dans l'acheminement des transferts alimentaires aux bénéficiaires.

Constat 15 : Le traitement des cas de MAM a produit des effets positifs immédiats avec un taux de guérison supérieur à 90 pour cent (voir Tableau 6), mais non les changements attendus dans les pratiques alimentaires des femmes et des enfants.

Traitement de la MAM chez les enfants de moins de cinq ans et les FEFA

107. Le seuil de couverture recommandé des bénéficiaires ciblés dans le programme de nutrition, tel que défini dans les indicateurs de suivi, doit être supérieur à 70 pour cent. La couverture la plus élevée a été observée en 2018 (70 pour cent) et en 2021 (37 pour cent). La plus faible a été observée en 2019 (10 pour cent), en 2020 (5 pour cent) et en 2022 (11 pour cent – données provisoires de janvier à juin 2022). Un résultat supérieur à 70 pour cent n'a pas été atteint sur la période (2018-2021), et pour aucun des deux sexes (Figure 11) ; et il est peu probable que la cible soit atteinte en 2022.

Figure 11 : EDS 2, Activité 3 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d'atteinte sur le total de bénéficiaires par année, 2018-2022⁶²



Sources : COMET CM-R020 2019-2021, P013, 2022, A003, 2022, Données S/E BP

108. Habituellement, la faible adhésion à un programme vient du fait qu'il ne parvient pas à couvrir efficacement les populations cibles, soit à cause d'un accès limité aux services, soit à cause d'un manque de dépistage adéquat. D'après les entretiens de l'EE (responsables gouvernementaux, ONG, BP, groupes de discussions, relais communautaires), plusieurs raisons expliquent les faibles couvertures :

- Encouragé par les taux d'atteinte importants enregistrés en 2018, le BP a augmenté considérablement, durant les prévisions, le nombre de bénéficiaires ciblés pour les années 2019 et 2020 ; cependant les contraintes budgétaires n'ont pas permis d'atteindre les cibles ainsi fixées.

⁶² Données de janvier à juin 2022.

- En 2020, les mesures sanitaires restrictives ont entraîné la suspension ou le ralentissement de certaines activités de nutrition, de dépistage actif, et un faible niveau d'occupation des postes de santé. Il en a résulté une réduction des activités de suivi et de supervision (et par ricochet un faible rapportage des données).
- En 2021, la cible a été revue à la baisse. Seule une reprise normale des activités après la levée des restrictions sanitaires pouvait entraîner une augmentation du nombre des bénéficiaires, ainsi qu'une amélioration du mécanisme de suivi, supervision et rapportage des données ; un appui financier supplémentaire aurait permis une mobilisation sur le terrain.
- En périodes normales, bien que les relais communautaires fassent le dépistage actif des enfants de moins de cinq ans tous les deux à trois mois, le ciblage n'est pas toujours exhaustif en raison de l'inaccessibilité de certaines zones.
- En 2022, le faible taux d'atteinte (11 pour cent) provient vraisemblablement des retards dans les transferts alimentaires. La situation en Ukraine a entraîné des blocages de l'approvisionnement en intrants nutritionnels, des ruptures stocks ; en outre, les postes de santé n'ont pas été pourvus comme prévu, voire des abandons ont été constatés.

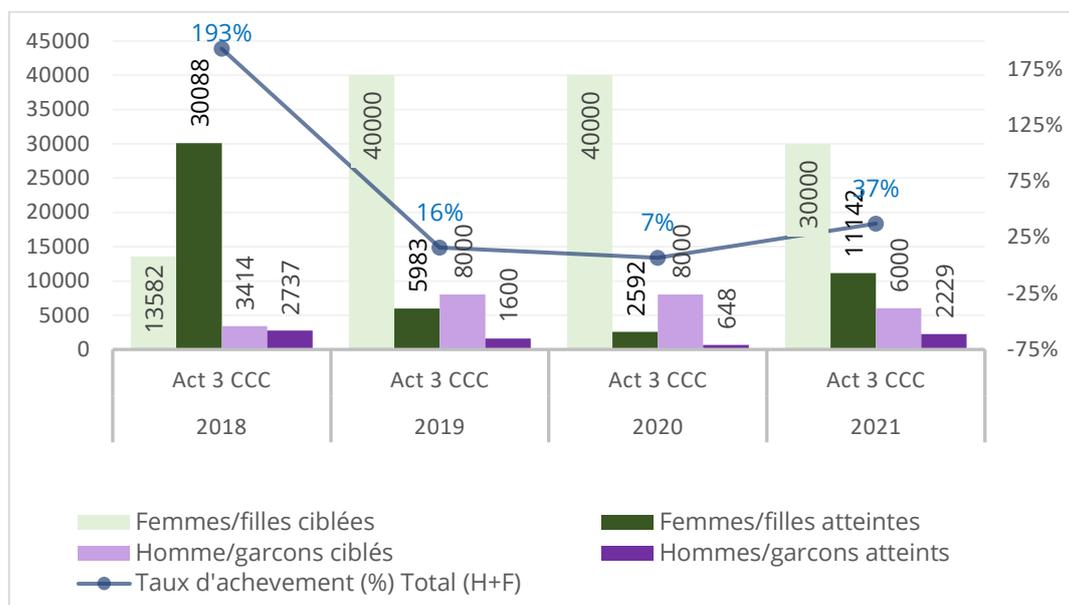
109. Sur les questions de genre, il ressort des discussions de groupes qu'il n'y a pas de discrimination entre les filles et les garçons durant le dépistage et l'admission au programme, ainsi que durant la prise en charge et les soins fournis. Aucune difficulté particulière n'a été exprimée concernant l'accès aux services par les FEFA ou les enfants de sexe féminin. Cependant, L'EE n'a pas eu accès à des données quantitatives pour confirmer les opinions exprimées durant les discussions, ni les ressources ou le temps nécessaire pour mener de telles analyses.

Approches interpersonnelles de communication pour le changement de comportement (CCC)

110. Les activités de CCC consistent, à travers des messages sur la santé et la nutrition, à sensibiliser et à former les populations dans le but de faire évoluer les comportements pour prévenir et traiter la malnutrition aiguë et chronique. La Figure 12 montre qu'en 2018, les prévisions ont été largement dépassées, 193 pour cent des bénéficiaires ciblés ayant été atteints. Cependant, ce bon résultat n'a pas été reproduit, loin de là, en 2019 (16 pour cent), 2020 (7 pour cent) et 2021 (37 pour cent). Ces très faibles proportions observées en 2019 et 2020 s'expliqueraient (comme ci-dessus) par le fait que le BP visant des cibles ambitieuses, il n'a pas obtenu les moyens requis en conséquence. En outre, en raison de la crise liée au coronavirus et aux restrictions que se sont ensuivies en 2020, les activités publiques à caractère collectif ont été interdites ou réduites au minimum. La remontée observée en 2021 traduit une redynamisation progressive des activités de CCC après la pandémie.

111. Globalement la moitié des personnes exposées aux messages de nutrition ou formées entre 2018 et 2021 ont été des femmes (voir figure 12). L'EE a constaté qu'il n'existe aucune discrimination dans l'accès aux messages pour les mères et les pères d'enfants malnutris et les FEFA. En outre les femmes participent, aux côtés des hommes, en tant que relais communautaires et animatrices pour le dépistage, la prise en charge et le suivi des cas de MAM. Les visites de terrain ont confirmé une assistance aussi bien féminine que masculine aux activités de communication nutritionnelle. Les hommes ont affirmé que la participation à ces activités leur a permis de mieux comprendre l'importance de leur rôle dans la nutrition familiale et le soutien qu'ils doivent apporter à leurs épouses.

Figure 12 : EDS2, Activité 3 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d’atteinte de l’approche CCC 2018-2021



Source : Rapports annuels de pays (Annual Country Report -ACR) 2018-2021

Personnes vivant avec le VIH (PVVIH)

112. De 2018 à 2022, le PAM a réalisé des activités en direction des PVVIH. En 2018, en collaboration avec la Division nationale de lutte contre le SIDA (DLSI) et le Centre national de lutte contre le SIDA (CNLS), le PAM a appuyé l’élaboration d’un guide de gestion nutritionnelle pour les jeunes personnes âgées de 5 à 19 ans vivant avec le VIH. Ce guide a été largement disséminé auprès des agents de santé et des centres de traitement pédiatriques. Des discussions sont en cours pour l’intégration systématique de ce guide aux activités FFA tout en minimisant les problèmes de stigmatisation que cela pourrait entraîner.

113. En 2019, 31 agents de santé ont été formés à la prise en charge nutritionnelle et psychosociale des PVVIH. En 2021, en collaboration avec d’autres agences onusiennes, un projet pilote de transfert monétaire et nutritionnel à 73 PVVIH a été initié dans le département de Kolda, dans le but de renforcer leur adhésion au traitement antirétroviral.

114. Le PAM a fourni un appui nutritionnel à ces personnes, et les a encouragées à adhérer à des mutuelles d’assurance pour avoir accès aux soins et aux services de santé. Le PAM leur a également permis de développer des AGR. Durant les entretiens individuels avec les responsables de programme et les groupes de discussions (FGD), il est apparu qu’à la fin juillet 2022 environ 50 pour cent des bénéficiaires avaient adhéré à une mutuelle de santé⁶³. Ils ont reçu deux aides (l’une de 30 000 FCFA et l’autre de 20 000 FCFA) et ont exprimé leur satisfaction. Il a été envisagé de les intégrer systématiquement aux activités FFA, mais cette démarche n’est pas encore effective ; elle pourrait l’être durant la prochaine phase du projet. Une enquête était prévue avant fin 2022 pour évaluer l’atteinte des objectifs du projet, en vue de préparer l’étape suivante. Il sera question ici d’affiner l’approche dans les TdR, de signer un protocole avec le ministère de la Santé, et d’améliorer le dispositif de suivi, car le PAM, pour le moment, n’a pas accès à la base des données nationales des PVVIH. Des réflexions sont également en cours pour intégrer un projet de recherche nutrition et VIH dans la prochaine phase du projet.

Iodation du sel

115. En 2018, un accord a été signé entre le PAM et le CNDN pour appuyer le Plan pour l’iodation universelle du sel du GdS, qui a pour but d’améliorer la disponibilité et la qualité du sel iodé dans les foyers ; la mise en œuvre de ce plan a démarré en 2019. En 2022, la quasi-totalité du sel est produite dans

⁶³ Sources : entretiens avec l’équipe du PAM et groupes de discussion avec les bénéficiaires.

cinq sites, et le sel est distribué sur l'ensemble du territoire national. D'après les entretiens avec les responsables de programmes, la production annuelle est d'environ 400 000 tonnes. La part des petits producteurs appuyés par le PAM et les autres partenaires est d'environ 25 pour cent de ce total (100 000 tonnes par an). Environ 30 pour cent des 400 000 tonnes produites est consommée au Sénégal, et les 70 pour cent restants sont exportés. Paradoxalement, les populations qui vivent aux alentours des sites de production sont celles qui consomment le moins de sel iodé (parce que le sel non-iodé y est accessible gratuitement ou bien à moindre coût, et qu'elles préfèrent ainsi épargner).

116. Les femmes et les hommes participent pleinement à cette activité, mais avec des rôles différents, plus favorables aux hommes qu'aux femmes. Les discussions en groupe révèlent que les femmes sont largement majoritaires sur les sites de production pour la récupération et la mise en tas du sel. Puis les hommes, en majorité, prennent le relais pour l'iodation, la commercialisation et les décisions concernant l'utilisation des revenus générés. Le PAM pourrait à l'avenir encourager les partenaires coopérants et autres parties prenantes associées à cette initiative à promouvoir l'accès des femmes à la prise de décision sur l'utilisation des revenus générés.

Fortification du riz en fer et acide folique

117. En 2018, le PAM a financé une analyse de la situation de la fortification du riz au Sénégal. En 2019, en partenariat avec Nutrition International (NI), le COSFAM et les autres partenaires, le PAM a validé une feuille de route pour la fortification du riz en micronutriments. Ont suivi l'appui à la mise en œuvre en 2020 et une analyse de l'acceptabilité du riz fortifié par les populations. À cet égard, une stratégie de CCC a d'ailleurs été conçue pour les cantines scolaires. En 2021, la mise en œuvre du projet pilote a commencé, avec deux composantes : (1) l'appui technique à la fortification du riz, et (2) le renforcement des capacités. Les comités de gestion des écoles ont été formés au projet, de même que les cuisinières (ainsi que sur les bonnes pratiques d'hygiène, de nutrition, et la préparation du riz fortifié). La phase de fortification (mélange riz et *premix*) a été complétée en 2022, et la distribution/consommation du riz fortifié dans les cantines débutera durant l'année scolaire 2022/2023, dans l'ensemble des 236 écoles (54 000 élèves) de la région de Matam.

118. Les études de faisabilité technique, opérationnelle, et d'acceptabilité seront conduites durant la phase pilote. Cependant, les analyses de sang permettant de mesurer le taux de fer et/ou d'acide folique ne seront pas effectuées. À l'issue de cette phase pilote, si les résultats sont concluants, une campagne pour le passage à l'échelle de la fortification du riz sera lancée dans toutes les cantines scolaires du pays.

Quel est le changement observé au titre de l'EDS2 ?

119. Le changement attendu était que « les populations vulnérables dans les départements ciblés, y compris les enfants, les femmes enceintes et allaitantes et d'autres personnes vulnérables sur le plan nutritionnel, ont amélioré leur état nutritionnel tout au long de l'année ». Le but visé était essentiellement d'améliorer l'état nutritionnel des FEFA et de leurs enfants.

120. Traitement de la MAM et CCC. La performance du programme (taux de guérison, décès, abandons, non-réponse au traitement) a été meilleure que les standards recommandés entre 2019 et 2021 (Tableau 6), sans différence entre les sexes. Les entretiens de l'EE avec les agents de santé et les responsables de programmes, ainsi qu'avec les groupes de bénéficiaires, ont confirmé que l'état nutritionnel des enfants MAM s'améliorait au bout de trois à six semaines de consommation de *Plumpy'Sup*, tandis que la consommation de farines composées permettait aux FEFA de maintenir un poids corporel et une montée de lait satisfaisante durant le traitement. Cependant, le changement souhaité (> 70 pour cent) par rapport au régime minimal acceptable (pour les enfants) et la diversité alimentaire minimale (pour les mères) ne s'est pas produit.

121. Sel iodé. Il ressort des entretiens avec les informateurs clés que la qualité du sel iodé s'améliore, ce qui aurait contribué à augmenter sa consommation nationale, réduit les importations et amélioré les exportations.

122. En conclusion, si l'on en croit le taux de guérison très élevé et le taux de décès quasi nul, il apparaît que l'activité 3 a contribué à sauver des vies : celles d'enfants et de femmes qui, en l'absence de traitement, auraient été exposés à des complications graves, voire létales. L'activité 4 quant à elle a contribué à améliorer la consommation de sel iodé, mais l'impact pour les PVVIH, et s'agissant de la consommation du riz fortifié dans les écoles reste encore à établir.

Tableau 6 : Performance du programme de traitement de la MAM

Indicateur	Standards recommandés	2018	2019	2020	2021
Taux de guérison	> 75 %	95,0 %	94,8 %	92,0 %	92 %
Taux de décès	< 3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,7 %
Taux d'abandon	< 15 %	3,4 %	4,7 %	4,7 %	1,6 %
Taux de non-réponse au traitement	< 15 %	1,47 %	0,5 %	0,3 %	5,7 %
Pourcentage de enfants de 6 à -23 mois qui bénéficient d'un régime minimal acceptable	> 70 %	20,1 %	19,3 %	23,7 %	10,2 %
Diversité alimentaire minimale (femmes)	> 70 %	59,7 %	37,4 %	43,4 %	61,3 %

Source : Rapports annuels de pays (ACR) 2018-2021

2.1.5 Consolidation de la mise en place d'un programme national de cantines scolaires (Activités 2 et 9)

Constat 16 : L'alimentation scolaire a représenté un volet important de l'action du PAM au Sénégal. Le bon niveau de financement reçu a permis au Bureau de pays de se repositionner en partenaire clé, dans un contexte d'appropriation croissante du gouvernement.

Constat 17 : Les cantines scolaires n'ont guère constitué un point d'entrée vers des activités nutritionnelles et de renforcement de la production locale, comme cela était supposé au moment de la conception du PSP et du PSPI.

Constat 18 : La faiblesse des systèmes de suivi de la DCAS (MEN) et du Bureau de pays (faiblesse accentuée par la crise du COVID-19) ne permet malheureusement pas de voir quels effets résultent des efforts soutenus.

123. Le financement des cantines scolaires s'est élevé à 10,3 millions de dollars E.U. et le programme a permis d'assister environ 125 000 élèves en moyenne chaque année, entre 2018 et 2021. Cette couverture représente une progression de plus de 80 pour cent du nombre d'enfants bénéficiaires des cantines scolaires au Sénégal durant cette même période⁶⁴.

124. Le taux d'atteinte en matière d'alimentation scolaire (ratio du nombre d'élèves ciblés/nombre d'élèves assistés) a connu une évolution similaire pour les filles et les garçons, mais il a chuté de manière flagrante entre 2018 et 2020 (Figure 13/Figure 14). Cette tendance à la baisse s'explique par la nette augmentation du nombre de bénéficiaires planifiés (PSP ambitieux), alors que les ressources disponibles sont restées inférieures aux besoins. Une estimation plus prudente des besoins dans le cadre de la mise en œuvre de la réponse à la crise COVID-19⁶⁵ permet d'afficher d'excellents résultats, voire extraordinaires, en 2021 (taux d'atteinte de 180 pour cent). La mise en œuvre de cette réponse n'a, en effet, véritablement démarré qu'en décembre 2020, notamment du fait de la réception tardive des financements et des faibles capacités organisationnelles des partenaires institutionnels, notamment locaux.

⁶⁴ Nombre qui est passé, sur la période, d'environ 270 000 à 500 000. Cf. Revue annuelle de la protection sociale. Edition 2022, DGPSN.

⁶⁵ Programme d'appui au développement de l'éducation au Sénégal - Riposte et Résilience face à la COVID-19.

Figure 13 : EDS 1, Activité 2 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d’atteinte sur le total de bénéficiaires par année, 2018-2020 ⁶⁶

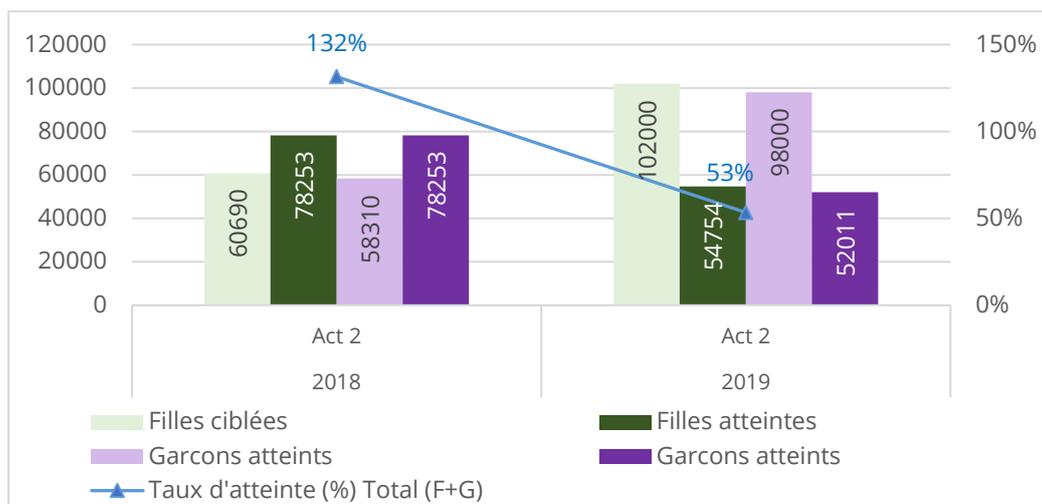
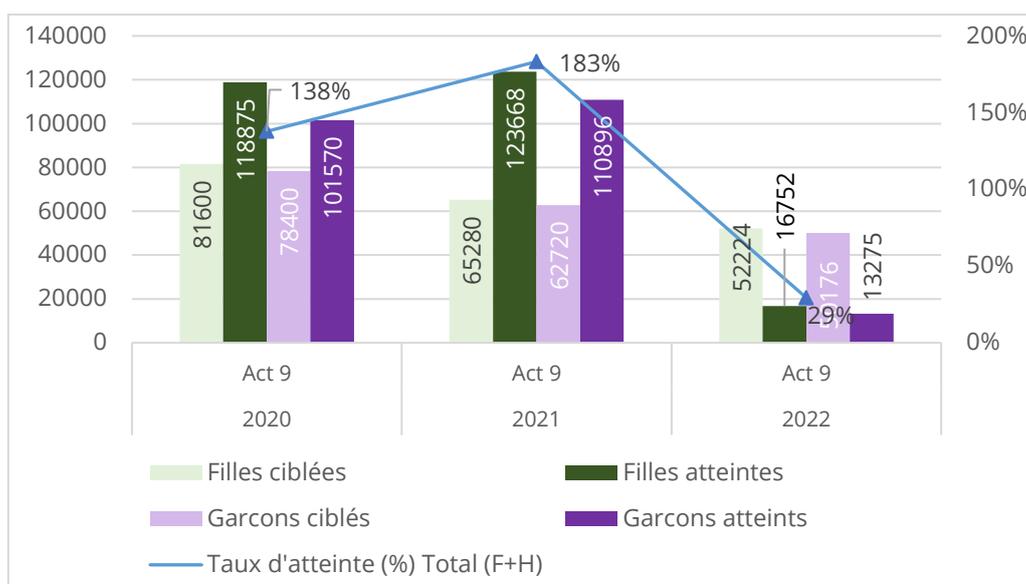


Figure 14 : EDS 2, Activité 9 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d’atteinte sur le total de bénéficiaires par année, 2020-2022 ⁶⁷



Sources : COMET CM-R020 2019-2021, P013, 2022, A003, 2022, Données S/E BP

125. La valeur du transfert par élève et par repas n’a pas évolué depuis 2015 et représente actuellement la ration, non pas prévue par le PSP, mais par le PSPI. Les raisons de ce fait restent peu claires, et les entretiens avec le personnel du PAM n’ont pas permis de les expliquer. Il est à noter que durant la période évaluée, le nombre de rations distribuées a connu une baisse relative, avec un taux de transfert en très forte chute en 2020 (Annexe 10). Cette situation illustre néanmoins la volonté de conserver un nombre de bénéficiaires le plus important possible, ce qui n’a été le cas que parce que la valeur du transfert par élève/repas équivaut à 70 FCFA soit 0,10 dollars É.-U. Les personnes interrogées au sein du BP s’accordent à penser qu’il est nécessaire de réévaluer ce montant dont la modalité de calcul est restée la même ces sept dernières années, et ce malgré : i) les recommandations issues d’une évaluation des

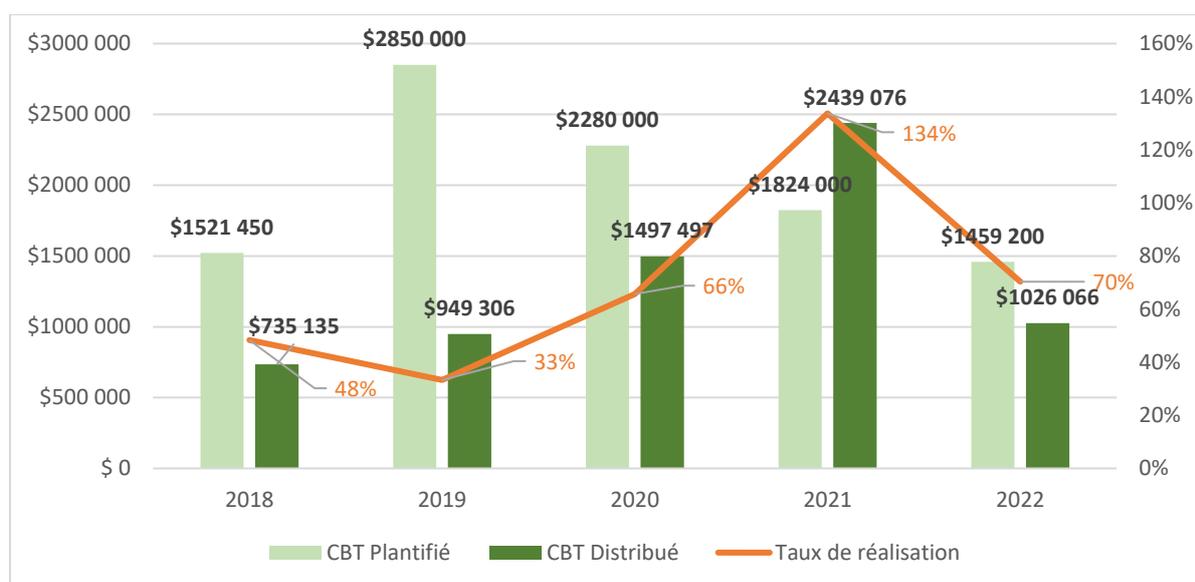
⁶⁶ Jusqu’en 2020 les cantines dépendent de l’EDS1 - Activité 2 (premier graphique). Avec la RB1, elles dépendent de l’EDS2 - Activité 9 (second graphique). Afin d’aligner les données des rapports annuels et d’éviter les doubles comptages, le choix a été fait de présenter dans ce graphe les Activités 2 et 9 séparément.

⁶⁷ Données préliminaires pour la période janvier - juin 2022. (Il n’est pas pertinent de calculer un taux d’atteinte pour toute l’année 2022).

transferts monétaires pour l'alimentation scolaire livrée en 2018⁶⁸ ; et ii) l'augmentation des prix des principales denrées de base qui a suivi la crise du COVID-19 et qui perdure. L'échelle des contributions durant la période évaluée, environ 2 millions de dollars É.-U. par an, laisse peu de latitude au Bureau de pays, quant à une révision à la hausse des transferts, réalité d'autant plus vraie si le BP souhaite préserver une couverture similaire des sites appuyés jusqu'à présent. L'option reste judicieuse dans un contexte où les familles et/ou les mécanismes de solidarité intracommunautaire parviennent difficilement à compléter ces transferts.

126. Les CBT ont été la modalité principale d'assistance à l'alimentation scolaire avec des volumes planifiés qui se sont élevés en moyenne annuelle à 1,9 million de dollars É.-U. et des montants annuels distribués autour de 1,3 million de dollars É.-U.. La performance du PAM Sénégal a plus que doublé entre 2020 et 2021 (Figure 15) en même temps que les volumes planifiés ont été progressivement réévalués de manière pragmatique (à la baisse) depuis 2019, contribuant ainsi à un taux de réalisation en hausse.

Figure 15: CBT planifiés et distribués aux cantines scolaires de 2018 à 2022



Source pour 2018 -2021 data: CM-R014_Food_and_CBT_1 Apr 22. Source pour 2022 Planned: 2022 CM-P006_Monthly_Food_and_CBT_-_Detailed_and_needs_based_plan-as of 8.7.22. Source pour 2022 Actuals: 2022 CM-A004_Actuals_-_CBT_and_Vouchers_(Detailed)_as of 8.7.22

127. Les écoles n'ont pas constitué un point d'entrée pour le développement d'autres activités comme envisagé dans le PSP⁶⁹. L'intégration des activités de résilience et de nutrition est restée insignifiante. Les cantines ne parviennent pas à influencer sur la nutrition des enfants de 0 à 5 ans, et leur effet porteur pour la production paysanne environnante est surestimé. Peu d'éléments dans le PSP indiquent une articulation entre l'alimentation scolaire et l'appui à l'économie locale, ou le rôle que pourraient jouer les petits fournisseurs et commerçants en s'approvisionnant auprès des producteurs locaux. Ces derniers étant confrontés à un cahier des charges exigeant du PAM et difficile à respecter par rapport à leurs capacités, les personnels des écoles ont, la plupart du temps, préféré continuer à s'approvisionner en produits disponibles chez les détaillants de leurs zones. Parmi les denrées achetées, certaines sont importées, en particulier le riz, étant jugées par ailleurs de meilleure qualité et plus abordables (selon les entretiens tenus durant la phase de terrain). L'EE a observé que l'approvisionnement local en condiments et produits frais (secondaires pour les repas scolaires) provenait souvent de petits projets pilotés par des femmes. Cependant, les leçons n'ont pas été tirées de la faible durabilité de certaines initiatives (biodigesteurs, jardins maraîchers etc.). L'efficacité ainsi que l'efficience des investissements entrepris dans ces domaines restent à démontrer.

⁶⁸ Évaluation décentralisée de la modalité de transfert monétaire utilisée dans le programme de cantines scolaires appuyé par le PAM au Sénégal. Rapport d'évaluation, juillet 2018.

⁶⁹ LI42-43.

128. Laxe alimentation scolaire n'offre pas non plus d'approche systématique sensible à la nutrition même si quelques actions ont été menées par le BP, telles que la distribution d'un paquet intégré incluant un volet éducation nutritionnelle et l'introduction de l'application Nutrifarmi dans la région de Matam en 2018 :c'est une application visant à renforcer les pratiques d'hygiène et alimentaires dans les cantines scolaires et des sessions de formation ont été organisées avec les cuisinières et les responsables de cantines appuyées par le PAM. En 2019, cette initiative au Sénégal a été récompensée par le prix de l'innovation de l'année du PAM.

129. De fait, la contribution de l'alimentation scolaire à l'amélioration de la santé nutritionnelle des jeunes élèves est assurée dans la pratique par divers mécanismes, mais ne permettant que des activités qui restent connexes, éparses et limitées, et ne font pas l'objet d'un suivi (jardins scolaires, Nutrifarmi, apports volontaires de condiments, fruits et légumes par les familles, etc.). L'apport nutritionnel des repas dépend en partie du montant de cotisations des parents d'élèves qui complètent l'assistance du PAM (entre 50 et 1000 FCFA/élève, soit entre 0,07 et 1,5 dollar É.-U., comme constaté sur le terrain). La création récente d'un Groupe multisectoriel de l'alimentation et la nutrition à l'école par le MEN doit encore être opérationnalisée.

130. Le ciblage géographique de l'alimentation scolaire a connu un effet « accordéon » passant de neuf régions couvertes en 2018 et planifiées dans le cadre du PSP à quatre régions finalement assistées durant l'année scolaire 2019-2020. Il a visé les régions en situation d'insécurité alimentaire et de malnutrition présentant les indicateurs scolaires les plus faibles. Ce ciblage a ensuite été étendu à sept régions dans le cadre de la contribution du PAM au Programme d'appui au développement de l'éducation au-Sénégal - Riposte et Résilience face à la COVID-19 (PADES-RR) en intégrant des facteurs comme le plus fort taux d'abandon scolaire et nombre de cas de COVID-19, ainsi que leur capacité à regrouper des élèves de plusieurs villages. Il est enfin à rapprocher du PNCS qui graduellement a vocation à couvrir l'ensemble des 14 régions soit 1,4 million d'enfants inscrits dans plus de 7 000 écoles primaires – ce qui constituera le plus large dispositif de protection sociale au Sénégal parallèlement au PNBSF et à la Couverture maladie universelle.

131. Les indicateurs d'effets directs ne laissent voir qu'une légère tendance positive en matière d'alimentation scolaire. Et la même constatation s'impose aussi pour le taux de scolarisation, le taux de fréquentation scolaire, le taux de poursuite et d'abandon des études. Notons que les résultats enregistrés pour les indicateurs d'effets-directs (*outputs*), qu'ils soient négatifs ou positifs, sont à considérer avec précaution. En effet, si les comités de gestion des écoles semblent tenir en général de bons registres, la collecte des données de base renseignant ces indicateurs n'est pas opérée de manière satisfaisante. Cette situation problématique est reflétée dans les rapports annuels qui indiquent des résultats souvent semblables d'une année sur l'autre. Les ressources humaines limitées, et l'investissement lui aussi limité des services de la DCAS (MEN) jusqu'en 2021 concernant le suivi de l'assistance obligent à lire et à interpréter les données collectées avec prudence.

132. Les difficultés rencontrées dans la mise en place du système de suivi-évaluation du MEN ⁷⁰ont conduit le PAM à mettre en place un suivi parallèle. Cette tâche a été relativement ardue du fait de la faiblesse des systèmes internes de suivi, constatée jusque 2021, date à laquelle le BP a pu étoffer son expertise interne en recrutant des membres du personnel dédiés à l'alimentation scolaire. Financée dans le cadre de l'appui de la BM au système éducatif, une informatisation du système de suivi du MEN devrait permettre, à compter de la rentrée scolaire 2022-2023, de concevoir un nouveau système de suivi des transferts, harmonisé, pouvant servir aux besoins du gouvernement et de ses partenaires, dont le PAM, et aussi Counterpart International (à Saint Louis), et le Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural (à Rufisque).

Quel est le changement observé au titre de l'EDS2 ?

133. Il s'agissait d'améliorer la nutrition et les performances scolaires des enfants des écoles primaires en zones rurales pauvres. Les indicateurs d'effets directs ne permettent de voir qu'une timide tendance positive en matière d'alimentation scolaire. Durant la période évaluée, seul le taux de scolarisation apparaît renseigné de manière constante et a montré de bons résultats. L'absence de mécanismes robustes pour

⁷⁰ Le système « Base de données pour l'alimentation scolaire au Sénégal (BALISE) » aurait dû être opérationnel durant la mise en œuvre du PSP.

renseigner les autres indicateurs d'effets (taux de fréquentation, taux de poursuite et taux d'abandon des études) engendre de grandes lacunes en termes de suivi. Voir l'Annexe 10⁷¹.

2.1.7. Quelle est la contribution de l'EDS2 (nutrition et cantines scolaires) au PNUAD du Sénégal ?

134. Les activités 3 et 4 de nutrition ciblent les populations les plus vulnérables du pays : elles contribuent donc à l'atteinte de l'Effet 5 de la priorité stratégique 2 du PNUAD, lequel indique que « d'ici 2023, les populations les plus vulnérables ont un meilleur accès à des services intégrés de santé, de nutrition, d'eau, d'hygiène, et d'assainissement de qualité ». Toutefois, la couverture des interventions de nutrition demeure faible (< 70 pour cent).

135. Le programme de soutien aux cantines scolaires du PAM Sénégal a contribué à améliorer l'accès à l'éducation des enfants dans les régions les plus vulnérables du pays dans le cadre de l'effet 4 du PNUAD tendant à ce que d'ici 2023 cet accès soit promu⁷².

EDS3 : Les populations et les communautés en situation d'insécurité alimentaire exposées aux chocs climatiques et à d'autres risques, dans les zones ciblées, ont des moyens de subsistance résilients et des systèmes alimentaires durables tout au long de l'année.

Constat 19 : Les taux d'achèvement du programme Résilience de EDS3 sont dans l'ensemble égaux ou supérieurs aux résultats escomptés, et donc satisfaisants, sur l'ensemble de la période évaluée.

136. Le programme Résilience du PSP⁷³ est le prolongement de l'initiative R4, « Initiative en faveur de la résilience des communautés rurales », lancée conjointement par le PAM et OXFAM America en 2011 dans divers pays africains. Les 4 "R" correspondent à quatre stratégies : 1) gestion améliorée des ressources par le biais de la création d'actifs ou la mise en œuvre de techniques d'agriculture améliorées (réductions des risques) ; 2) micro-assurance agricole (transfert de risque) ; 3) diversification des moyens de subsistance et microcrédit (prise de risque calculée) ; et 4) épargne (réserve contre le risque).

137. En 2016, le BP a commencé à négocier avec le Fonds vert pour le climat (FVC) pour la continuation de l'initiative R4 au Sénégal. Cette négociation a été longue et ce n'est que dans le cadre du présent PSP que ces activités peuvent se poursuivre. De fait, les quatre composantes de l'initiative R4 ont été restructurées au sein du PSP, dans le programme Résilience EDS3 Activité 5, en trois volets, – opérationnel, comptable et administratif – qui sont aussi les trois produits (« outputs ») de l'EDS3⁷⁴ : i) « FFA- Assistance alimentaire pour la création d'actifs communautaires – Output A » ; ii) « Appui à la productivité du travail et des terres – Output D »⁷⁵ ; et iii) « Gestion des risques et assurances – Output G ». Voir l'Annexe 11.

138. Le programme Résilience est mis en œuvre dans un nombre croissant de régions, au total sept régions en 2021⁷⁶. Le taux d'atteinte des cibles quant au nombre de bénéficiaires est passé de 62 pour cent en 2018 à 60 pour cent en 2021. Le nombre total de bénéficiaires est d'environ 152 000 en 2020 et 129 000 en 2021. Un peu plus de la moitié sont des femmes (Figure 16). Les autres indicateurs de performance (outcome du programme Résilience) sont, année après année, et dans l'ensemble, satisfaisants. Par

⁷¹ LI44.

⁷² LI47.

⁷³ « Programme Résilience » : l'ensemble des actions de l'EDS3 - Activité5.

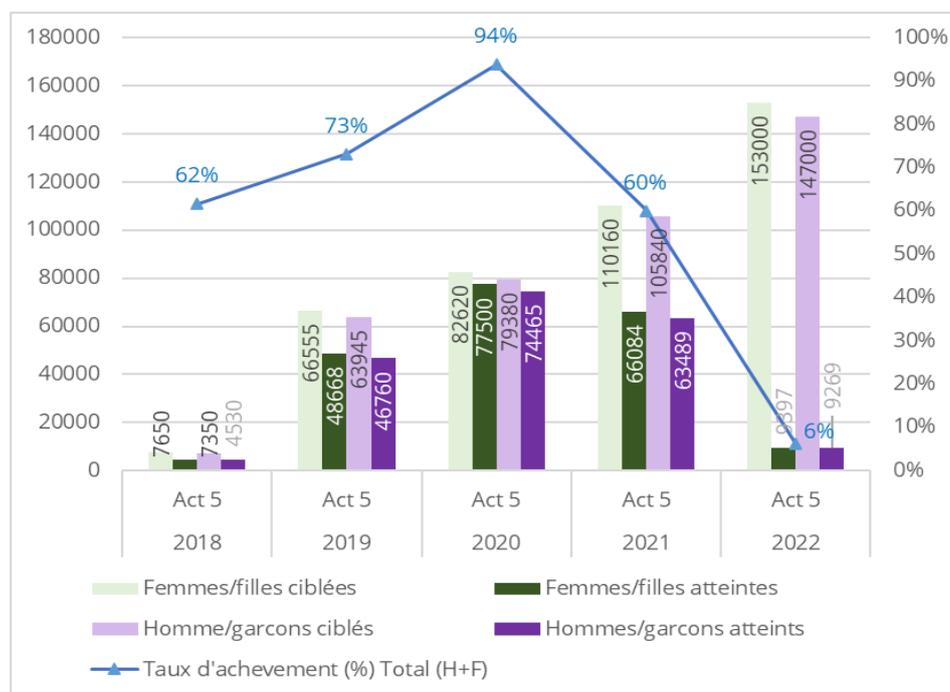
⁷⁴ L'EE n'a pas pu éclaircir pourquoi au sein de la documentation PSP les quatre « R » ont été structurés en trois volets et trois produits seulement. Ce fut probablement, de l'avis du BP, en raison des résultats de la longue négociation avec le FVC. Afin de rendre compte des résultats et de les analyser sur la base des indicateurs de produits du système de S/E, l'EE analyse ci-dessous la performance de l'EDS3 sur la base de ces trois volets/produits, présentés comme tels dans le système de S/E.

⁷⁵ Titre court pour ce volet, le long titre étant le suivant : « Les bénéficiaires tirent des avantages des actifs construits ou réhabilités et d'autres interventions d'appui à leurs moyens de subsistance pour améliorer leur productivité et leur résilience aux chocs climatiques récurrents ».

⁷⁶ En 2021 : Kolda, Kedougou, Kaolack, Kaffrine, Tambakounda, Matam et Podor.

exemple, en 2021, le score de consommation alimentaire (pourcentage acceptable) était de 110 pour cent, l'indice de stratégie d'adaptation basée sur la consommation (moyenne) de 90 pour cent, et l'indice d'atteinte de résultats s'agissant de la part de l'alimentation dans les dépenses était de 100 pour cent. Simultanément, le taux d'atteinte des résultats escomptés en termes de pourcentage de la population bénéficiant de l'amélioration de sa base d'actifs a été de 103 pour cent, et celui de la population rapportant des bénéfices environnementaux, plus faible, de 89 pour cent. Voir Annexe 10 Tableau 24.

Figure 16 : EDS 3, Activité 5 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux de réalisation du nombre total ciblé de bénéficiaires, par année, 2020-2022⁷⁷



Sources : COMET CM-R020 2019-2021, P013, 2022, A003, 2022, Données S/E BP

2.1.8 : Gestion et résultats du volet FFA, « Output A » de l'Activité 5⁷⁸

Constat 20 : Le volet FFA cible des zones et des ménages vulnérables et aide à renforcer les revenus et la résilience face aux chocs, tout en équipant les communautés bénéficiaires d'infrastructures productives.

Constat 21 : La mise en œuvre est assurée par des partenaires coopérants (PC) encadrant les collectivités. Les antennes locales du ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural (MAER), du ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD) et du ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale (MDCEST) ne sont pas ou très peu impliquées dans la conception et le suivi des programmes FFA.

Constat 22 : Les transferts monétaires FFA tendent à réduire l'engagement communautaire des bénéficiaires à s'investir dans des actions collectives de développement.

139. La création et la maintenance des actifs environnementaux ou productifs par le biais des activités « FFA » (par exemple aménagements de bas-fonds rizicoles, défense et restauration des sols, reforestation, jardins maraichers de groupements féminins, etc.) ont concerné environ 9 000 ménages en 2018, et ce nombre s'est élevé à environ 20 000 en 2021. La sélection des localités et des bénéficiaires est fondée sur « l'approche à trois niveaux (3PA) ». La 3PA se décompose en trois processus : i) l'analyse intégrée du

⁷⁷ Données préliminaires de janvier à juin 2022.

⁷⁸ Titre complet de ce volet : « Assistance alimentaire par la création d'actifs communautaires ».

contexte (AIC), au niveau national ; ii) la programmation saisonnière des moyens d'existence (PSME), au niveau infranational ; et iii) la planification communautaire participative (PCP), au niveau local.

140. Selon les discussions avec les villageois, cette activité (toujours encadrée par les partenaires coopérants locaux) est pertinente et efficace comme moyen de renforcement de leur SAN. Ils estiment que les FFA améliorent leurs revenus et leur résilience face aux chocs. L'EE a observé sur le terrain : i) la satisfaction des groupes de villageois interviewés ; ii) une demande d'extension du programme à des villages voisins, et iii) une synergie avec les autres interventions du programme Résilience.

141. L'activité FFA a bénéficié de la numérisation des CBT. Les ménages désignent le plus souvent la femme et donnent son numéro de téléphone portable pour le transfert. Le taux d'échec des versements est seulement de 3 pour cent en 2022 selon les informateurs clés. Il existe parfois des pannes de réseau et des problèmes de couverture territoriale mais en phase d'être corrigés. Les failles dans les versements sont dues à des erreurs de destinataires ou de numéro de téléphone ou à des changements de cartes SIM, mais elles sont relativement peu nombreuses et tendent à se réduire, la situation s'améliorant d'année en année. L'opérateur Free en 2021, par exemple, a communiqué à l'EE des retraits des paiements de 80 à 90 pour cent en une semaine, et des annulations d'opérations ne concernant qu'un à trois pour cent des cas.

2.1.9. Gestion et résultats du volet « Appui à la productivité ⁷⁹ » - « Output D » de l'Activité 5.

Constat 23 : Les appuis à la productivité du travail et des terres des communautés villageoises (Output D) sont appréciés par les bénéficiaires et impactent positivement les revenus et la SAN, en étant souvent intégrés avec les activités d'assistance alimentaire pour la production d'actifs (FFA).

142. Outre les activités FFA, le PAM appuie la productivité du travail et de la terre à travers : i) la fourniture d'intrants, en particulier des semences certifiées de maïs, mil, sorgho et niébé ainsi que des espèces et des variétés maraichères ; ii) l'aide à la création et à l'entretien de jardins potagers et de jardins scolaires ; iii) la mise à disposition de fours ou autres dispositifs de cuisson améliorés dans les écoles ou les villages ; et iv) la promotion de la pisciculture et de la production d'alevins.

143. Ces dotations s'accompagnent de formations techniques qui sont appréciées par les bénéficiaires : la production alimentaire, sa diversification et les revenus qui en découlent améliorent la SAN et le revenu des ménages. Les indicateurs quantitatifs des produits par rapport aux résultats ciblés sont satisfaisants. Parmi les réalisations, notons que les surfaces agricoles emblavées et appuyées par le PAM sont passées de 820 ha en 2018 à 4 120 ha en 2021, dépassant largement les attentes. Les ménages bénéficiaires de ces activités sont aussi le plus souvent récipiendaires de FFA, ce qui crée des synergies entre ces activités en termes de revenus, de formation et de nutrition (diversification des habitudes alimentaires). Voir l'Annexe 11.

2.1.10 Gestion et résultats du volet « Gestion des risques et assurances » - « Output G » de l'Activité 5

Constat 24 : Les personnes assurées rencontrées par l'EE dans les villages ont des perceptions variables de l'efficacité de leur souscription aux assurances de la Compagnie nationale d'assurance agricole du Sénégal (CNAAS), ce qui pourrait poser un problème pour le renouvellement de leur adhésion.

Constat 25 : Les performances des services d'information climatique et d'inclusion financière sont satisfaisantes voire très satisfaisantes. En revanche, celles de l'appui aux banques céréalières villageoises (BCV) pour leur accès à des modalités de warrantage sont décevantes.

144. La composante gestion, prise et transfert de risques a permis d'articuler des activités d'information climatique, d'inclusion financière, d'appui aux banques céréalière villageoises (BCV) et de micro-assurances agricoles auprès de la CNAAS. Ces activités ont concerné 129 000 bénéficiaires en 2021, dont une légère majorité de femmes.

145. Les performances des services d'information climatique (formations et émissions radio en langues locales) et d'inclusion financière (appui aux Groupements d'intérêt économique pour l'épargne et le crédit) sont satisfaisantes et parfois très satisfaisantes. Par exemple, les programmes hebdomadaires de radio

⁷⁹ Titre complet de ce volet : « Les bénéficiaires tirent des avantages des actifs construits ou réhabilités et d'autres interventions d'appui à leurs moyens de subsistance pour améliorer leur productivité et leur résilience aux chocs climatiques récurrents ».

rurale informant au sujet des précipitations et des pratiques culturelles recommandables ont touché plus de 820 000 foyers en 2021. Quant aux groupes d'épargne et de crédit (GEC), depuis 2018, le PAM en a consolidé ou créé 775, rassemblant 18 000 membres, dont 87 pour cent de femmes. La moitié ont bénéficié de prêts à court terme et environ un tiers ont reçu des formations d'éducation financière.

146. En revanche, les performances de l'appui aux banques céréalière villageoises (BCV) (promotion de dépôts de sacs de céréales des villageois dans un magasin communal comme garantie de prêts ou bien comme stock en prévision de sécheresses) sont décevantes, car la mise en place prévue de mécanismes fiables de « warrantage » (garantie de prêts d'instituts de microfinance par les stocks en magasin) est encore très loin de se matérialiser.

147. Depuis les années 2010 (avec OXFAM, le GdS et des centres de recherche), le PAM promeut la micro-assurance auprès des petits producteurs pour face aux risques climatiques. La situation en 2022 est qu'environ 15 000 producteurs (dont 44 pour cent de femmes) souscrivent annuellement à une assurance en payant chacun une prime de 8 000 FCFA par hectare.

148. Le gouvernement subventionne, à la base, la moitié des primes d'assurance, mais selon les discussions organisées avec les villageois, ceux-ci ont des appréciations variables des assurances contractées auprès de la CNAAS. Celles-ci varient selon l'année considérée et l'indice utilisé dans la zone de résidence (satellite, ou précipitations). L'indemnisation en cas de sécheresse est par contre très appréciée : par exemple, après les sécheresses de 2021 environ 1 500 producteurs (10 pour cent des assurés)⁸⁰ ont touché des indemnités d'en moyenne 39 000 FCFA (64 dollars É.-U.) chacun. Toutefois, l'EE a recensé des cas où les producteurs avaient subi un sinistre de sécheresse sans que l'indice satellitaire soit déclenché. Des contentieux ont été ouverts, qui ont requis d'amples réunions d'explication et de sensibilisation de la part des PC d'ingénierie sociale et de la CNAAS elle-même. Une analyse détaillée de la performance de l'activité Assurances est présentée à l'Annexe 11.

2.1.11. Quel est le changement observé au titre de l'EDS3 ?

Constat 26 : Les indicateurs de performance en termes d'effets montrent une amélioration de la capacité des ménages vulnérables dans les zones visées de résister aux chocs, et donc un effet d'amélioration de leur résilience. L'analyse des données et des facteurs explicatifs conduit à estimer que la contribution du PAM à ce progrès est satisfaisante. (Voir l'Annexe 10, Tableaux 24 et 27.)

149. En 2021 un peu plus de 12 pour cent de la population ciblée utilisait des stratégies d'adaptation telles que la décapitalisation, notamment par la vente d'animaux etc. - (Figure 17). Le référentiel du PSP est 7 pour cent et sa cible 10 pour cent. Cette donnée illustre la précarité persistante des ménages, car supérieure au référentiel et à la cible.

150. En revanche, cette même année, le pourcentage des ménages ayant un score de consommation alimentaire acceptable était 74 pour cent en moyenne (total pour les hommes et les femmes) (Figure 18). Le référentiel du PSP est 37,6 pour cent et sa cible 50 pour cent. Pour cet indice, la performance est donc satisfaisante.

151. Les taux de réalisation enregistrés en 2021 montrent un progrès par rapport à l'année précédente, et un début de récupération post-covid. Les taux d'achèvement du programme Résilience sont dans l'ensemble pratiquement égaux voire supérieurs aux résultats escomptés, et donc satisfaisants, sur la période évaluée. (Voir en Annexe 10, Tableaux 24 et 27.)

⁸⁰ Rapport annuel de pays 2021.

Figure 17 : Activité 5, Pourcentage de ménages utilisant des stratégies d'adaptation (moyenne) 2019-2021

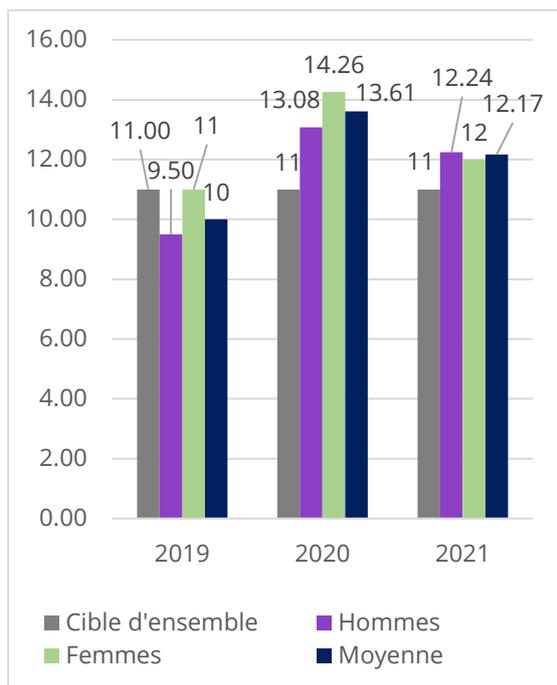
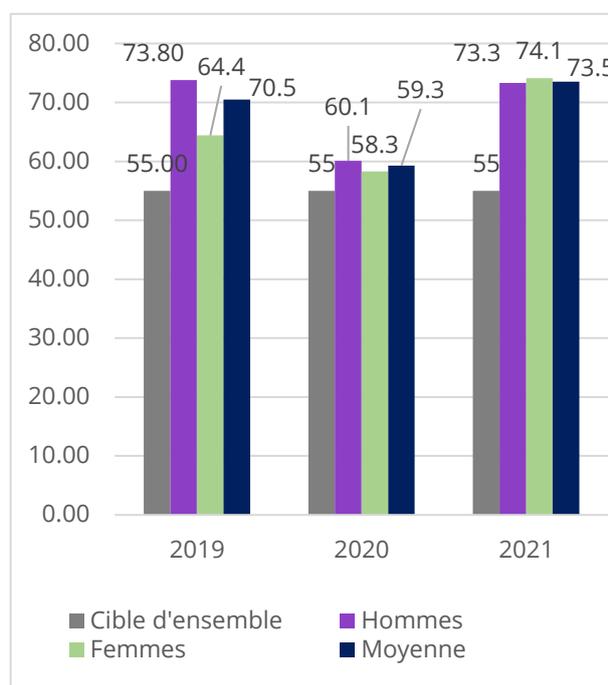


Figure 18 : Activité 5, Score de consommation alimentaire, %acceptable, 2019-2021



Source : COMET CM-L008b 2019-2021[05/04/2022-17/05/2022]

152. Cette situation résulte vraisemblablement, et pour une bonne part au moins (mais non mesurable), de la contribution du PAM. Entre autres facteurs permettant d'apprécier la contribution du PSP, l'EE souligne les suivants : i) les autres partenaires interviennent peu dans les localités ciblées ; ii) la logique 4R et les synergies entre ses composantes ont assez bien fonctionné pour générer les résultats attendus ; iii) l'injection de moyens, de techniques, d'actifs et d'intrants, de savoir-faire et de méthodes de gestion et transfert des risques a permis de stimuler l'économie locale et de renforcer les moyens de subsistance : c'est ce qui ressort des rapports des partenaires coopérants, et des entretiens de l'EE avec les chefs de villages, et les groupes de discussions villageois. D'ailleurs, l'indicateur du taux d'atteinte des résultats escomptés « Capacité économique à satisfaire les besoins essentiels » en 2021 indique une performance exceptionnelle en ce domaine (235 pour cent) ; iv) le dispositif opérationnel de terrain a été amélioré, avec maintenant trois sous-bureaux et des PC spécialisés en ingénierie sociale et assistance technique dont les évaluations sont généralement satisfaisantes.

153. Toutefois, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure « nul n'est laissé pour compte ». La Figure 15 montre que les taux d'atteinte annuels en termes de nombre de bénéficiaires, restent inférieurs à 100 pour cent. La raison principale des faibles taux d'atteinte est généralement le manque de fonds. Selon les bénéficiaires rencontrés, les versements FFA aux ménages ont été opportuns car alloués en août/septembre, et permettant : i) de soutenir leur situation alimentaire pendant la soudure ; ii) d'adhérer à des groupements d'intérêt économique (GIE) et groupes d'épargne et de crédit (GEC) ; iii) de payer les primes d'assurance agricole au CNAAS et les frais de scolarisation des enfants ; et parfois même iv) d'investir (petits ruminants, volailles ou semences). Les villageois apprécient aussi les autres activités et le soutien 'multi-facettes' du PAM dans leurs communautés. À en croire les opinions exprimées lors des entretiens de l'EE avec les villageois la perception des bénéficiaires est globalement positive.

2.1.12. Quelle est la contribution de l'EDS3 au PNUAD Sénégal ?

154. L'EDS3 appuie les effets 2 et 3 du PNUAD (Emploi et Environnement) et l'effet 6 (Protection social).

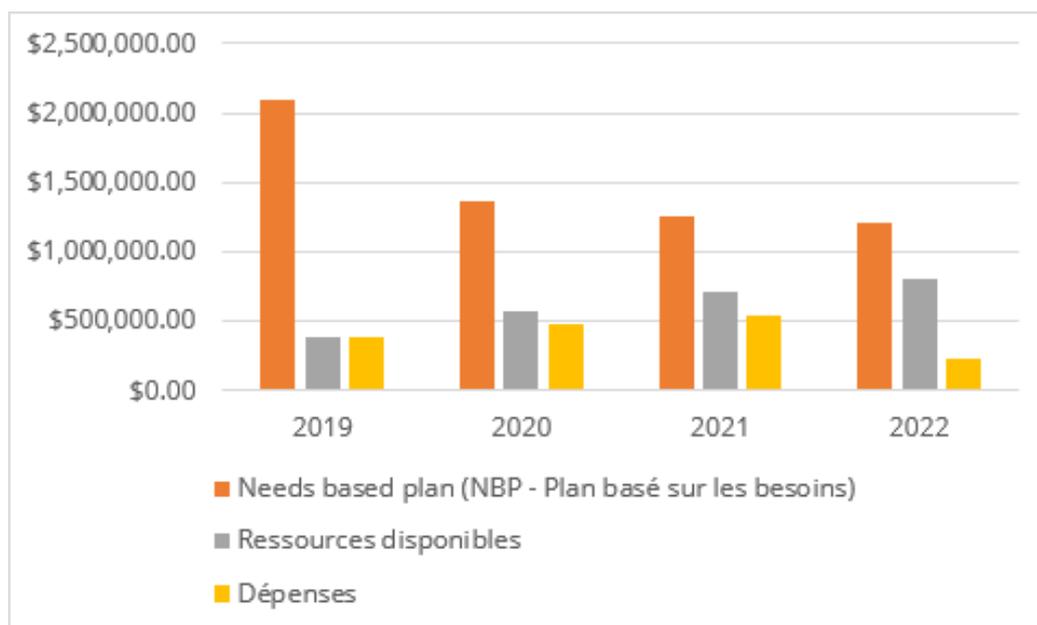
EDS4 : Les institutions nationales et locales ont renforcé leurs capacités à gérer la SAN, la protection sociale et les programmes de renforcement de la résilience en 2023.

2.1.13. Transition et transfert de la responsabilité de gestion des programmes au gouvernement.

155. Le changement attendu était que les institutions nationales soient renforcées afin d'être capables de gérer les activités du PAM relatives à la SAN, à la protection sociale et à la résilience d'ici 2023. Or, durant la période évaluée, les dépenses dédiées au renforcement des capacités se sont élevées à seulement 1,7 million de dollars É.-U. alors que les besoins étaient évalués par le PAM à 8 millions de dollars É.-U.. L'EE relève cependant que chacun des EDS comporte des actions de renforcement des capacités qui ne sont pas systématiquement prises en compte dans l'EDS4.

156. Si la majeure partie des ressources a été dépensée (plus de 75 pour cent) (Figure 19), cette activité fait très l'objet d'une attention et de financements bien trop limités des donateurs.

Figure 19 : Financement des activités de renforcement des capacités 2019-2021



Source : Rapports annuels de pays (ACR) 2019-2021, IRM Analytics 08/ 07/2022

Constat 27 : En matière d’allocations monétaires aux ménages vulnérables pour les aider à faire face à la soudure, le BP a renforcé certaines capacités gouvernementales de nature organisationnelle, mais n’a pas rapproché ses interventions des mécanismes de protection sociale adaptative adoptés par le gouvernement avec l’appui de la BM dans le cadre du PNBSF.

Constat 28 : Le BP a renforcé les capacités organisationnelles de la DCAS (MEN) mais peu d’avancées sont observées au regard de l’actualisation des cadres stratégiques. Le transfert de responsabilités aux autorités compétentes pour ce qui est de la gestion des activités d’alimentation scolaires reste peu envisageable à court et à moyen terme.

Constat 29 : Le BP appuie relativement efficacement le renforcement des capacités nationales de prévention et de traitement de la malnutrition, notamment la fortification des aliments en micronutriments. La collaboration entre le PAM et le CNDN montre une tendance positive allant dans le sens d’une autonomisation du CNDN.

Constat 30 : Le renforcement des capacités en matière de résilience est amorcé mais loin de permettre une prise en charge de la mise en œuvre des activités du PAM dans ce domaine par les institutions gouvernementales.

157. L’EE note que le gouvernement, en 2020, après avoir envisagé de s’appuyer sur le PAM pour opérer sa distribution d’aide alimentaire a finalement décidé de procéder par ses propres moyens à des distributions massives de kits alimentaires. Ce constat traduit le fait que le pays a atteint une bonne autonomie et des capacités notables dans ce domaine. Il est difficile toutefois d’évaluer dans quelle mesure le PAM a pu y contribuer directement.

158. Au cours de l’exécution du PSP, le renforcement des capacités en matière d’aide alimentaire d’urgence semble avoir été peu abordé. Les activités de réponse à la soudure auraient dès le début pu (et peut-être éventuellement dû) être rattachées en termes opérationnels au PNBSF, par exemple, en appuyant de manière intégrée et saisonnière son dispositif général de protection sociale adaptative. Mais un tel scénario ne semble avoir été ni envisagé ni discuté.

159. Il reste que le BP a tout de même été un partenaire important pour le SECNSA et la DGPSN. Le PAM finance chaque année à travers le SECNSA les deux sessions du CH ainsi que les plans nationaux de réponse aux situations d’insécurité alimentaire (PNR). Et la collaboration avec la DGPSN a été consolidée depuis 2021, avec la mise à sa disposition d’un consultant PAM, de diverses séances de formation technique sur les aspects logistiques des CBT, et la préparation et le début de mise en œuvre d’une feuille de route de collaboration PAM/DGPSN.

160. Concernant l’alimentation scolaire, le BP a soutenu le fonctionnement de la DCAS (MEN) essentiellement sur le plan organisationnel⁸¹. En effet le PAM finance, depuis 2019, une personne détachée au sein de ses services, qui a contribué à différents plaidoyers, à l’assise organisationnelle (cf. système de suivi-évaluation et de gestion), et à l’intersectorialité avec la mise en place en décembre 2021 du Groupe multisectoriel de l’alimentation et de la nutrition à l’école (GMSANE) – lequel reste à opérationnaliser. Cependant, peu d’avancées sont observées quant à l’évolution des cadres stratégiques notamment l’actualisation de la SNAS, la mise à jour prévue du plan de transition pour l’alimentation et la nutrition scolaire, l’élaboration d’une loi sur l’alimentation scolaire, ou encore les analyses relatives au coût d’un programme national d’alimentation scolaire (prévues en collaboration avec la BM et la DGPSN). Ces décalages semblent dus à l’inadéquation des services de consultance fournis, c’est pourquoi le BP travaille actuellement à la définition d’un profil technique mieux adapté. Les ressources du BP au titre de l’alimentation scolaire depuis 2021 lui ont permis d’occuper une meilleure position stratégique mais celle-ci doit encore être consolidée. Les interviews réalisées par l’EE semblent indiquer que l’appui du RBD et du CERFAM pour s’approvisionner en produits locaux (*Home Grown School Feeding* – HGFSF) est resté limité : le BP a le sentiment d’avoir été assez peu « outillé » jusqu’à la mi-2021 (date à laquelle la stratégie globale de protection sociale du PAM a été adoptée). Dans ces circonstances, la DCAS (MEN) requiert encore un soutien important, et le transfert des activités d’alimentation scolaire vers le gouvernement reste donc peu envisageable à moyen terme.

⁸¹ LI41 et LI103.

161. Concernant la nutrition, le PSP vise une autonomisation graduelle des autorités nationales compétentes. En collaboration avec le CNDN, plusieurs séances de formation sur la prévention et le traitement de la malnutrition ont été organisées aux niveaux national, régional et communautaire, les sujets abordés étant l'utilisation d'aliments nutritifs spécialisés distribués par le PAM pendant la soudure, l'hygiène, l'enrichissement des aliments, ou encore des démonstrations culinaires. En 2019 et 2020, en partenariat avec Nutrition International (NI), COSFAM, et SUN, le PAM a organisé un atelier réunissant 65 parties prenantes pour élaborer une feuille de route sur l'enrichissement du riz au Sénégal.

162. Concernant la résilience, le renforcement des capacités a surtout bénéficié aux PC à travers diverses formations et le guidage offert par les sous-bureaux aux partenaires locaux. Cependant, le transfert de responsabilités au gouvernement en la matière est encore loin de pouvoir être amorcé.

2.1.14. Quel est le changement observé au titre de l'EDS4 ?

Constat 31 : Le changement obtenu n'a pas été à la hauteur de ce qui était souhaité pour un pays stable et émergent comme le Sénégal. Toutefois, certaines réserves – explicitées ci-dessous – doivent accompagner ce constat. Il faut aussi souligner que les capacités nationales sont renforcées en matière de cantine scolaire et de prévention et traitement de la malnutrition, et qu'une gestion étatique plus autonome des activités s'amorce dans ces domaines. En revanche, les activités d'allocations monétaires face à la soudure et aux crises, et les activités d'appui à la résilience n'ont pas été accompagnées ni complétées par de solides initiatives de renforcement des capacités nationales. Il n'y a pas encore de perspectives ni de feuille de route pour que le gouvernement assume pleinement la gestion des activités du PAM en matière d'allocations monétaires, ni en matière de résilience.

163. Le constat général qui précède doit être affiné et nuancé, et faire l'objet de réserves. En effet : i) le PAM conserve un mandat principalement humanitaire ; ii) le PAM opère sous des contraintes financières significatives ; et iii) le GdS est lui aussi soumis à des contraintes budgétaires plus impérieuses encore. C'est donc dans ce contexte que les priorités en matière de renforcement des capacités sont définies.

164. Il faut aussi noter que la crise sanitaire a obligé à une halte dans les activités de formation. Force est de constater que, malgré un bon taux de dépenses des ressources mobilisées, le volet renforcement des capacités s'est heurté à des difficultés de mise en œuvre. Ainsi, par exemple, le renforcement des capacités des équipes de l'alimentation scolaire et de la protection sociale a été défini sans une division précise des responsabilités PAM/GdS.

165. Il reste que les interventions de nutrition et d'alimentation scolaire ont permis de renforcer les capacités aussi bien au niveau décentralisé qu'au niveau central via le CNDN et la DCAS (MEN) (voir section 2.2.). Par ailleurs, le BP a contribué à l'amélioration des compétences nationales en canalisant la contribution du Centre d'excellence au Brésil et du Centre régional d'excellence contre la faim et la malnutrition, à l'élaboration du programme national d'alimentation scolaire.

EDS5 : Les ménages et les communautés touchés par les crises dans les zones ciblées peuvent satisfaire à leurs besoins alimentaires et nutritionnels de base pendant et après les crises.

Constat 32 : Que ce soit pour les allocation monétaires ou pour l'assistance nutritionnelle spécifique aux populations touchées par la crise COVID-19, les cibles planifiées n'ont pas été atteintes, pour diverses raisons, notamment les contraintes financières, les difficultés d'approvisionnement et de logistique, et les retards dans les transferts. En dépit de ces difficultés, l'aide monétaire a produit des effets positifs sur la consommation alimentaire.

Constat 33 : Il n'y a pas de changement notable dans la diversification des habitudes alimentaires chez les femmes et le régime minimal acceptable chez les enfants. Ceci s'explique par la courte durée des interventions, la couverture limitée et aussi par des activités de sensibilisation non ciblées.

166. Conformément à l'approche communautaire préconisée par le gouvernement pour prévenir la malnutrition, le PAM déploie cet EDS à travers l'Activité 7 et l'Activité 8 introduites en août 2020. L'objectif de l'Activité 7 est de combiner des transferts inconditionnels (aliments enrichis, supplémentation générale avec des aliments nutritifs spécialisés, ou valeur de transfert monétaire équivalente) à destination des mêmes populations vulnérables. L'objectif de l'Activité 8 est de fournir des aliments nutritifs spécialisés en cas de crise.

167. Les ménages touchés par la malnutrition sont identifiés grâce à une enquête nutritionnelle rapide, tandis que ceux recevant des transferts monétaires le sont sur la base des résultats du CH (phase 3). En 2020 et 2021 les départements ciblés ont été Podor, Matam, Ranerou, Salemata et Saraya (départements les plus vulnérables en matière de SAN, et particulièrement affectés par la pandémie de COVID-19).

168. Comme pour l'Activité 1, les bénéficiaires des allocations monétaires ont été identifiés sur la base du RNU : cette base de ciblage a ensuite été filtrée en appliquant des critères relatifs à la SAN, les résultats d'enquêtes locales et de réunions inclusives avec les comités villageois.

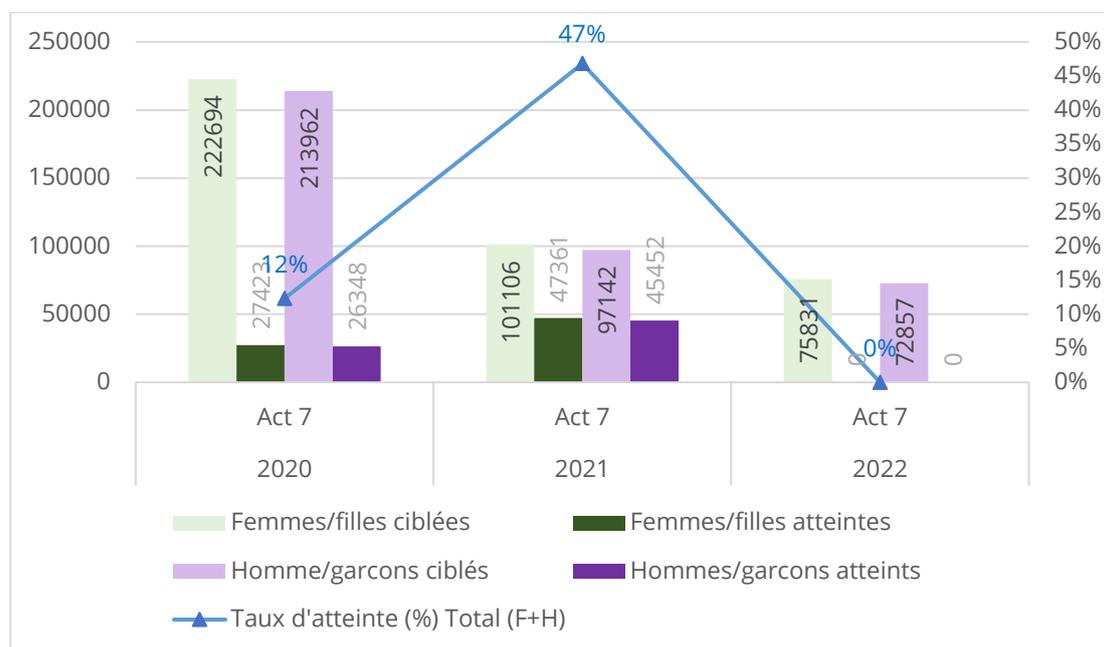
2.1.15. Allocations monétaires aux populations touchées par la crise sanitaire liée au COVID-19

169. Pour faire face à la COVID-19, le PAM au Sénégal a procédé à une distribution généralisée d'allocations monétaires à raison de 40 000 FCFA en moyenne par ménage (de 8 personnes), les ménages ayant été sélectionnés sur la base des résultats du CH. En 2020, environ 54 000 bénéficiaires (selon le PAM environ 6 750 ménages, chiffre probablement plus proche de 10 000⁸²) ont été aidés sur les 436 650 individus ciblés, soit un taux d'atteinte de 12 pour cent seulement, pour un total de 600 000 dollars É.-U.. En 2021, environ 93 000 personnes en ont été bénéficiaires, pendant deux mois, sur une cible de 198 000 personnes, soit un taux d'atteinte de 47 pour cent pour un total de 2,5 millions de dollars É.-U. En 2022, les données sur les bénéficiaires n'étaient pas encore disponibles au moment de l'évaluation en raison de retards dans les transferts monétaires (Figure 20). Pour les deux années 2020 et 2021, le nombre des bénéficiaires de sexe féminin a été similaire au nombre de bénéficiaires de sexe masculin. En outre, en 2020, à la suite de la fermeture des écoles pour cause de COVID-19, le PAM a organisé un transfert d'allocations monétaires aux parents d'élèves de 5 000 CFA par enfant scolarisé⁸³. D'après les entretiens individuels avec les responsables de programme, le taux d'atteinte très bas observé en 2020 est à mettre au compte des contraintes budgétaires expérimentées par le PAM cette année-là. Ce taux est meilleur en 2021 en raison d'un afflux de financement, et d'une cible revue à la baisse par rapport à l'année précédente quant au nombre de bénéficiaires.

⁸² Le versement était de 5 000 FCFA par personne au sein d'un foyer, avec un maximum de 40 000 FCFA – mais on sait (ANSD) que le nombre de Sénégalais par foyer avoisine les 12 personnes. Les calculs ici présentés sont donc des approximations.

⁸³ Sauf pour les parents de CM2 qui ont reçu les stocks restants dans les écoles.

Figure 20 : EDS 5, Activité 7 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d'atteinte sur le total de bénéficiaires par année, 2020-2022⁸⁴



Sources : COMET CM-R020 2019-2021, P013, 2022, A003, 2022, Données S/E BP

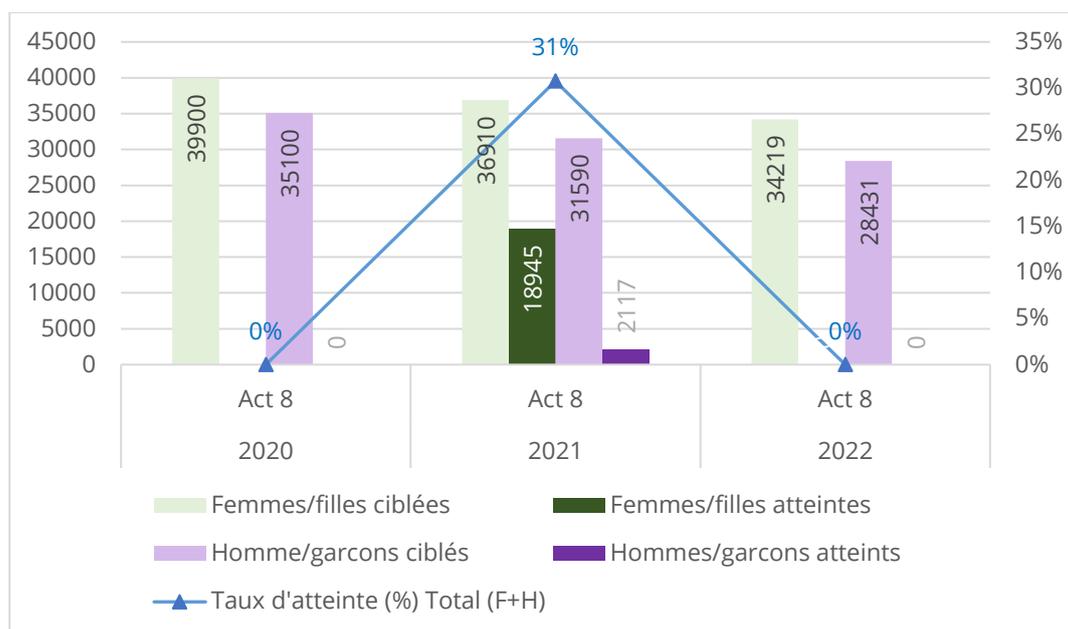
2.1.16. Assistance nutritionnelle spécifique aux populations touchées par la crise sanitaire liée à la COVID-19

170. Durant la pandémie, le PAM a également déployé une assistance pour prévenir la malnutrition. Cette intervention (Activité 8) s'est traduite par une distribution générale de vivres, en complément de l'Activité 7 présentée plus haut. En 2020, en raison des contraintes budgétaires, aucun bénéficiaire potentiels n'a été atteint sur les 75 000 ciblés. L'appui du PAM a été limité à sa participation aux activités stratégiques de nutrition du gouvernement mises en œuvre pour affronter à la crise sanitaire. En 2021, le PAM a continué à appuyer les efforts des pouvoirs publics en distribuant des aliments spécialisés et nutritifs produits localement (DGV). Au total 21 000 bénéficiaires ont été atteints sur les 61 500 ciblés, soit un taux de 31 pour cent. Plus de 90 pour cent des bénéficiaires atteints en 2020 étaient de sexe féminin (Figure 21), certainement en raison d'une priorité accordée aux FEFA. En outre le PAM a fourni 540 tonnes d'aliments spécialisés au CNDN dans le cadre de son soutien à la réponse gouvernementale de prévention de la malnutrition ciblant les enfants de moins de cinq ans et les FEFA. D'après les entretiens individuels avec les responsables de programme, les contraintes financières et les difficultés d'approvisionnement et de logistique⁸⁵ expliqueraient la non-atteinte des cibles en 2021. L'écart entre les taux d'atteinte pour femmes et les hommes en 2021 s'explique en outre par la priorité donnée aux FEFA par le BP et ses partenaires dans le contexte de la crise et de faibles moyens. En 2022, aucun bénéficiaire n'était enregistré au moment de l'évaluation en raison des retards observés dans les distributions de vivres au cours de l'année.

⁸⁴ Données préliminaires pour la période de janvier à juin 2022.

⁸⁵ Pendant la pandémie, l'entreposage dans les magasins du CNDN durait plus longtemps à cause de difficultés des districts sanitaires à venir chercher leurs commandes (difficultés à trouver des transporteurs fiables pour acheminer les produits vers les districts sanitaires et les structures de santé locales).

Figure 21 : EDS 5, Activité 8 – Bénéficiaires ciblés et atteints par sexe, et taux d'atteinte sur le total de bénéficiaires par année, 2020-2022⁸⁶



Sources : COMET CM-R020 2019-2021, P013, 2022, A003, 2022, Données S/E BP

2.1.17. Quel est le changement observé au titre de l'EDS5 ?

171. Le pourcentage de ménages ayant un score de consommation alimentaire acceptable a augmenté entre 2020 et 2021, passant de 58,5 à 73,5 pour cent, de loin supérieur à la cible du PSP (> 12,8 pour cent). Ceci signifie que l'assistance monétaire de trois mois en réponse à la crise de la COVID-19 aurait contribué à produire des effets positifs pour les bénéficiaires en dépit de la faiblesse de la couverture. Toutefois, il n'y a pas eu d'amélioration de l'indice de stratégie d'adaptation ni de l'indice « part des dépenses dédiées à l'alimentation ». D'après les données du suivi post-distribution, ainsi que les entretiens individuels et les discussions avec les groupes de villageois, les allocations monétaires ont été utilisées non seulement pour l'achat d'aliments, mais aussi pour des dépenses non-alimentaires telles que la santé, l'éducation, l'eau et l'hygiène. Certains ménages ont investi dans l'élevage de petits ruminants qu'ils revendent à la période de la rentrée des classes pour acheter les fournitures scolaires, payer les frais de scolarité ou certains frais de santé.

Tableau 7 : EDS 5, Activité 7 – Progrès réalisés quant aux effets du programme d'allocations monétaires aux bénéficiaires, 2020-2021

Indicateur	Cibles du PSP	2020	2021
Score de consommation alimentaire - % Acceptable	> 12,8 %	58,5 %	73,5 %
Score de consommation alimentaire - % Limite	< 27,2 %	28 %	20,7 %
Score de consommation alimentaire - % Pauvre	< 60 %	13,5 %	5,8 %
Indice de stratégie d'adaptation fondée sur la consommation (moyenne)	< 8	9,0	12,1
Part des dépenses alimentaires dans le budget	< 65,3 %	65,3 %	68,7 %

Sources : COMET CM-R020 2019-2021, Données S/E BP

172. Quant au programme d'assistance nutritionnelle aux populations touchées par la crise COVID-19, il n'a pas produit les effets souhaités. Le score de diversité alimentaire chez les femmes n'a pas bougé ; de même, la proportion d'enfants de 6-23 mois recevant une alimentation minimale acceptable n'a pas

⁸⁶ Données préliminaires pour la période de janvier à juin 2022.

progressé. Cette absence de progrès au niveau de la diversité alimentaire et de l'alimentation des jeunes enfants s'expliquerait par la nature de l'intervention, qui s'est déroulée sur une courte durée avec une couverture faible, en réponse à une crise, et n'a pas été accompagnée d'activités de sensibilisation.

Tableau 8 : EDS 5, Activité 8 – Progrès réalisés quant aux effets du programme d'assistance nutritionnelle aux populations touchées par la crise COVID-19, 2020-2021

Indicateur	Cibles du PSP	2020	2021
Diversité alimentaire minimale (femmes)	> 75 %	61 %	61 %
% enfants 6–23 mois qui reçoivent une diète minimale acceptable	> 70 %	23 8%	10,2 %

Sources : COMET CM-R020 2019-2021, Données S/E BP

2.1.18. Quelle est la contribution de l'EDS5 au PNUAD Sénégal ?

173. L'EDS5 a contribué à la réponse du SNU à la crise COVID-19, et a représenté un soutien aux effets recherchés par le PNUAD concernant la santé et la protection sociale des populations les plus vulnérables.

2.1.19. Concernant l'ensemble du PSP : produits et effets non prévus, positifs ou négatifs, des différents EDS

Constat 34 : Les activités de prévention de la malnutrition entraînent de nombreuses consultations mensuelles et une fréquentation régulière des centres de santé, permettant par exemple une meilleure couverture de la vaccination, etc.

Constat 35 : Les FFA favorisent le fonctionnement de l'économie locale ; la création d'AGR est propice à des interactions sociales nouvelles, et il en va de même pour les travaux aux champs et autres activités collectives (GEC, GIE, formations, etc.) – ce qui favorise la cohésion sociale des villages.

Constat 36 : Les mécanismes de gouvernance et la coordination des mesures d'allocations monétaires versées aux familles vulnérables par le PNBSF d'une part, et par le PAM d'autre part, ne sont pas satisfaisants et requièrent une meilleure collaboration entre le PAM, le PNBSF et la BM.

174. Effets positifs imprévus identifiés par l'EE en matière de nutrition : toutes les FEFA sont admises au programme sans exception, dès leur première consultation prénatale (CPN). Elles reçoivent les farines composées/enrichies pour consommation à domicile pendant leur suivi dans le cadre du programme, qui est d'environ quatre mois. L'offre de ces farines suscite un nombre important de consultations mensuelles et d'adhésion au programme. Pareillement, la mise à disposition du Plumpy'Sup entraîne une fréquentation importante et régulière des centres de santé. Les agents de santé ont déclaré profiter de cet afflux pour rattraper les retards en matière de vaccins chez les enfants dépistés, ce qui constitue un effet inattendu notable.

175. Effets négatifs imprévus : la poursuite des activités de DGV par le biais d'allocations monétaires inconditionnelles selon les Activités 1 et 7 et l'absence de connexion opérationnelle avec le PNBSF peuvent être perçues comme générant un « manque à gagner » pour les ressources du PNBSF⁸⁷. Par ailleurs, elles peuvent être perçues comme alimentant la dispersion et la complexité des mécanismes d'assistance sociale disponibles au Sénégal (aux yeux des donateurs, des PTF, et des bénéficiaires). Elles peuvent donc être vues comme un facteur d'affaiblissement de la gouvernance de l'assistance sociale de l'État sénégalais. Il convient néanmoins de souligner que les bases de données du RNU et du PNBSF sont rarement mises à jour, ce qui oblige le PAM à opérer un « reciblage », conformément aux principes humanitaires.

176. Les activités FFA peuvent parfois avoir un effet négatif sur les autres activités de développement, lorsque celles-ci ne proposent pas de rémunération directe (en espèces) aux villageois. Exemple : l'EE a constaté à Ogo qu'un programme gouvernemental avait permis l'aménagement d'une ferme pour les femmes, dotée de tout le matériel requis, etc. Mais les bénéficiaires visées n'y travaillent pas et certains

⁸⁷ Dans le sens où les transferts qui passent par le PAM ne passent pas à travers le PNBSF qui, comme partenaire de la BM, pourrait prévoir de mettre en place des « bourses saisonnières » dans les régions affectées par la soudure. Ceci est à l'étude par la BM dans la région Sahel. Voir : Banque mondiale (2021), *Au Sahel, la saisonnalité constitue un facteur de risque important mais qui peut être anticipé*. Série de notes du Programme de protection sociale adaptative au Sahel (PPAS). Note 3 octobre 2021.

informateurs ont expliqué que c'était parce qu'elles n'étaient pas rémunérées. L'approche FFA peut donc, en certains cas, jouer au détriment d'autres programmes.

177. Le PAM, en interaction avec le SECNSA, la DGPSN et le RNU, distribue chaque année des allocations monétaires sans conditions à des ménages vulnérables, mais : i) leur nombre varie sensiblement d'année en année en fonction des financements ; ii) ils reçoivent ces allocations sur des durées fluctuantes selon les années et les ressources (entre 2 et 4 mois) ; et iii) ils reçoivent parfois deux allocations, l'une du PNBSF et l'autre du PAM, sans coordination entre les parties prenantes. Des mécanismes de gouvernance adéquats font défaut pour améliorer la régularité et la complémentarité des allocations et aussi éviter, dans certains cas, des doublons.

SQ2.2 Dans quelle mesure le PAM a-t-il contribué à la réalisation des objectifs transversaux (application des principes humanitaires, protection, responsabilité envers les populations affectées, égalité des sexes, équité et inclusion, environnement, changement climatique et autres questions selon le cas) ?

178. Le suivi des objectifs transversaux ne fait pas encore l'objet de la part du BP d'un investissement en temps et en ressources suffisant pour produire des données quantitatives qui soient significatives et véritablement utilisables pour l'analyse – avec l'exception du genre qui est le thème le plus documenté, mais pour lequel les données restent limitées.

2.2.1. Application des principes humanitaires

Constat 37 : Les activités du PSP ont été conduites dans le respect des principes humanitaires fondamentaux d'humanité, de neutralité et d'impartialité. Les activités sont toutefois tributaires des préférences stratégiques des bailleurs de fonds, ce qui induit des distorsions dans la mise en œuvre du principe d'indépendance.

179. Le respect par le PAM des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance a été confirmé par tous les participants aux entretiens individuels et les discussions en groupe⁸⁸.

180. Principe d'humanité. Le PAM a ciblé les zones prioritaires définies par le CH, et identifié au sein de ces zones les populations les plus vulnérables.

181. Principes de neutralité et d'impartialité. L'accès des bénéficiaires aux différents services (résilience, cantine, nutrition, FFA, ...) est gratuit et se fait sans discrimination liée au sexe, à la localisation ou à l'appartenance religieuse, aux opinions ou à l'origine ethnique. La diffusion des informations se fait dans toutes les langues locales. Le contexte sénégalais ne pose pas de problème de neutralité eu égard aux conflits ou disputes.

182. Principe d'indépendance. Les activités sont mises en œuvre, en principe, indépendamment de toute visée politique ou économique dans les zones d'intervention. Toutefois, elles ne sont pas, entièrement éloignées des orientations stratégiques des bailleurs. Les domaines disposant de plus de fonds bénéficient de plus d'effort de la part du PAM, même si cela ne correspond pas entièrement parfois au poids qu'il aimerait donner aux différents EDS du PSP. Sous l'influence des bailleurs, par exemple, la résilience est passé de 20 pour cent à 40 pour cent du portefeuille NPB, alors que les fonds destinés à l'aide d'urgence sont passés de 50 à 25 pour cent environ.

2.2.2. Protection des personnes⁸⁹

Constat 38 : Les interventions du PSP contribuent à la mise en œuvre de la politique du PAM concernant la protection des personnes et en particulier des catégories de populations les plus vulnérables.

183. Le PSP s'applique en respectant une approche humanitaire, priorisant la protection de l'ensemble des personnes les plus vulnérables dans toutes les interventions, conformément à la Politique du PAM en matière de protection et d'obligation de rendre des comptes. Au niveau des villages, les PC ont été formés à

⁸⁸ Les indicateurs de thèmes transversaux recueillis par le BP ne renseignent pas encore sur des tendances de la performance concernant ce thème.

⁸⁹ Politique du PAM en matière de protection et d'obligation de reddition de comptes (2020). Voir Annexe 11.

l'application de ces principes aux fins d'intégration des personnes vulnérables dans les actions du PAM. Pendant la crise du COVID-19, ceci s'est fait en observant les normes et les règles de prophylaxie et de protection en vigueur. Cependant le PSP ne reflète pas de volet spécifique destiné aux personnes en situation de handicap, aux victimes de violences physiques ou psychologiques, aux ménages dirigés par une femme⁹⁰ ou aux autres catégories vulnérables définies dans la politique nationale de protection sociale ou les filets sociaux.

2.2.3. *Redevabilité envers les populations concernées*

Constat 39 : Le suivi et les résultats des questions de redevabilité sont très limités mais le BP a fait montre d'efforts afin d'améliorer sa démarche et ses outils⁹¹.

184. La proportion des bénéficiaires du PAM Sénégal ayant été informés de manière appropriée de l'assistance reçue a été croissante mais est restée très faible, selon les indicateurs de suivi⁹² et les entretiens de l'EE avec les villageois. Cette situation a été confirmée par les enquêtes de suivi post-distribution menées par exemple pour le passage au système « mobile money » pour l'assistance à la soudure.

185. L'EE lors de ses entretiens avec des villageois a constaté qu'à l'occasion des réunions de bilan et de planification au sein des collectivités locales, les PC procédaient à des redditions de comptes, ce qui est apprécié par les bénéficiaires. Par ailleurs, concernant les assurances agricoles, l'EE a pu écouter occasionnellement pendant ces entretiens un certain mécontentement face aux montants d'indemnités ou bien une frustration au regard de la qualité des informations communiquées par la CNAAS.

186. Le suivi de la redevabilité s'appuie notamment sur les rapports des PC, les dispositifs d'appui aux communautés villageoises, et les mécanismes de gestion des plaintes qui ont relativement bien fonctionné. Les bénéficiaires communiquent par exemple leurs questions et appréciations négatives ou positives de l'assistance fournie via un numéro vert porté sur leurs cartes de ration⁹³. Si ce numéro est bien communiqué, il est toutefois difficile d'évaluer l'impact du dispositif. Quoi qu'il en soit, le BP s'investit depuis peu dans la formation du personnel de la DGPSN aux principes de redevabilité.

187. Depuis son lancement, le numéro vert permet de repérer et de traiter différents problèmes, et d'y apporter une solution, en particulier en ce qui concerne les CBT (cf. versements non effectués etc.). Il permet aussi d'améliorer les rapports contractuels avec les fournisseurs de services mis en cause (p. ex. mobile money), ainsi qu'avec les bénéficiaires⁹⁴.

2.2.4. *Égalité de genre et inclusivité*

Constat 40 : Les indicateurs de produits présentent une ventilation par sexe montrant une répartition relativement paritaire, mais il reste à valider et à mettre en œuvre une stratégie genre avec les partenaires du BP.

Constat 41 : L'impact du PSP concernant l'égalité hommes-femmes reste à démontrer aussi bien au niveau des activités d'appui à la lutte contre la malnutrition que des activités de renforcement de la résilience.

Constat 42 : Peu d'éléments permettent de comprendre l'écart entre le marqueur de l'égalité hommes-femmes et de l'âge (*Gender and Age Marker*, GAM) et la dégradation au niveau de la prise de décisions conjointe au sein des ménages.

⁹⁰ « Ménage dirigé par une femme » fait référence en général aux ménages dont la femme est la responsable, par exemple ménage monoparental, mère divorcée, veuve, célibataire ou dont le mari a migré.

⁹¹ Les indicateurs de thèmes transversaux rassemblés par le BP ne renseignent pas encore clairement sur les tendances de la performance concernant ce thème.

⁹² Cette proportion évolue de 14 pour cent en 2019 à 28 pour cent en 2021. Annexes, Figure 6.

⁹³ Ils le font aussi lors des réunions des dispositifs de redevabilité des PC, comme les ateliers bilan, ou bien des assemblées générales.

⁹⁴ Le Bulletin 2021 indique que plus de 70 pour cent des 647 appels ont été des plaintes provenant pour l'essentiel des régions de Fatick et Matam concernant des FFA (le ciblage, les modalités et retard de transferts, et l'éloignement des sites constituant les principales doléances).

188. Les indicateurs de produits présentent une ventilation désagrégée par sexe affichant une relative parité de l'assistance délivrée durant la période revue⁹⁵. Les pourcentages désagrégés des bénéficiaires assistés versus planifiés indiquent une évolution similaire entre les bénéficiaires masculins et féminins pour la plupart des activités (Tableau 9).

Tableau 9 : Taux d'atteinte bénéficiaires assistés versus planifiés

Année	% femmes assistées	% hommes assistés	% bénéficiaires assistés
2018	86 %	92 %	88 %
2019	43 %	46 %	45 %
2020	42 %	41 %	42 %
2021	74 %	70 %	72 %
2022	46 %	45 %	45 %

Source : COMET CM-R001b 2019-2021, P013, tableau de bord MODA.

189. La participation des femmes aux activités de résilience de 2018 à 2021 a été légèrement supérieure à celle des hommes. Les entretiens réalisés semblent indiquer qu'il n'y a pas, apparemment, de barrières à l'accès des femmes aux activités, et qu'il y a un encouragement du PAM et des PC à ce que les femmes s'impliquent. Pour ce qui est du paiement des FFA, c'est très souvent le numéro de téléphone de la femme qui est enregistré. Le BP a suivi une approche paritaire dans son appui à la formation et à l'entrepreneuriat en ciblant ainsi plus de 70 pour cent des femmes pour la formation agricole (cf. plantation de l'acacia mellifera), plus de 80 pour cent de femmes dans la gestion d'AGR agricoles, ou encore en accompagnant les petites productrices ayant souscrit une assurance de travail (40 pour cent des producteurs visés).

190. Mais il convient de nuancer ces bons pourcentages car l'inclusion semble plus limitée au niveau des formations aux services climatiques (à peine 34 pour cent des producteurs ciblés sont des femmes) ou de la souscription d'une assurance « cash » (seulement 3 pour cent des producteurs bénéficiant d'une assurance sont des femmes)⁹⁶. Cela dit, les activités d'inclusion financière, via les GEC et les GIE, sont à dominante féminine. Il existe aussi des hommes engagés dans cette composante, mais ils sont beaucoup moins nombreux. Les GEC et GIE aident au financement des AGR et représentent un instrument important d'autonomisation financière des femmes. Ils favorisent aussi une dynamique de cohésion sociale dans les villages.

191. Certains indicateurs d'effets, tels ceux relatifs à l'alimentation scolaire, montrent peu de résultats probants, et ce pour plusieurs raisons. L'appui aux cantines scolaires par exemple est traduit par peu de données désagrégées fiables et revues qualitatives. Les dysfonctionnements du système national de collecte de données BALISE n'ont pas permis, en effet, de collecter des données désagrégées fiables par sexe et peu d'informations qualitatives ont pu être consultées sur la question par l'EE : le rapport de mise en œuvre du PADES-RR indique ainsi que les formations s'adressant aux chargés de cantines (des Inspections d'académie et de l'éducation et formation), et aux présidents de collectifs des directeurs d'écoles, ont accueilli 4 511 participants dont 25 pour cent de femmes, et que les formations de formateurs

⁹⁵ LI90.

⁹⁶ Le très faible taux de participation des femmes au programme d'assurances agricoles CNAAS est expliqué dans le Rapport annuel d'activités des Services climatiques et Assurance indicielle agricole, PAM, ANACIM, Jokalante et CNAAS, décembre 2021 comme suit : « Les faibles capacités des GIE distributeurs des produits d'assurance, [Ces GIE sont essentiellement constitués de femmes, et ne sont pas bien formés ni intéressés à la promotion des assurances CNAAS, Note de l'EE] - le faible accès au crédit bancaire, et l'intérêt limité vis-à-vis de ces produits ».

n'ont vu la participation que de 6 pour cent des femmes, alors qu'environ 46 pour cent du personnel enseignant au Sénégal (tous niveaux confondus) est féminin⁹⁷.

192. Les facteurs contribuant à ces faibles taux de participation ne sont pas explicités, de même que la contribution du BP à la scolarisation, au maintien en milieu scolaire, à l'assiduité, et à la réduction de l'abandon scolaire des filles. Les effets des interventions du BP restent également à démontrer au niveau des activités d'appui à la lutte contre la malnutrition et à la résilience. Pour cette dernière, le réseau universitaire REUNIR indique que malgré l'initiative 4R « les populations ciblées restent toujours vulnérables et sont faiblement résilientes, les ménages dirigés par les femmes étant moins résilients que ceux dirigés par les hommes⁹⁸ ». Les indicateurs transversaux indiquent par ailleurs une dégradation de la situation concernant la prise de décision conjointe au sein des ménages, avec une tendance négative nettement plus marquée pour les bénéficiaires récipiendaires de vivres, comparés aux bénéficiaires de transferts monétaires. Ces éléments reflètent assez peu les marqueurs de l'égalité femmes-hommes et de l'âge (GAM), qui indiquent par exemple régulièrement 4 sur 4 pour les activités d'assistance à la nutrition et à la r silience⁹⁹.

193. Peu d'éléments permettent de comprendre cet écart dans un contexte où l'égalité des genres a été peu priorisée et internalisée par le BP et a souffert de la crise COVID-19 qui a freiné la contribution du PAM Sénégal au Programme GTP (*Gender Transformation Programme*) lancé en 2018 et visant à transformer les relations hommes-femmes. Cette contribution n'a été que progressivement enclenchée à la fin de l'année 2020 par un plaidoyer plus soutenu, une participation accrue au dialogue mené au sein du SNU sur les questions de genre, un accompagnement du gouvernement dans l'exercice de revue à mi-parcours de la Stratégie nationale pour l'équité et l'égalité de genre (SNEEG II), le renforcement des capacités du BP, la mise en place de documents cadres internes¹⁰⁰, et la réalisation d'analyses. La dynamique pour ces dernières est portée par certains bailleurs tels que le Fonds vert pour le climat (FVC).

2.2.5. Protection de l'environnement

Constat 43 : L'indicateur de protection de l'environnement du PSP s'appuie sur l'examen systématique (screening) des contrats signés avec les partenaires. En 2020 et 2021, les trois quarts des contrats ont été passés en revue. Mais cette analyse n'est pas alignée sur les procédures environnementales r glementaires.

Constat 44 : L'EE constate, sur la base de ses visites de terrain et de la documentation consultée, que les travaux dans le cadre des FFA pour l'aménagement de bas-fonds ne s'appuient pas systématiquement, comme cela devrait être le cas, sur des études rigoureuses des bassins versants.

194. L'indicateur environnemental montre que pour 2018 et 2019 aucun des accords (FLA/MOU/CC) n'a été passé en revue concernant leurs risques environnementaux et sociaux. Une amélioration en 2020 et 2021 est observée, qui porte cette proportion à 75 pour cent. Les PC et les institutions gouvernementales rencontrées sur le terrain insistent sur le besoin d'harmoniser les procédures du PAM et du gouvernement d'examen des aspects environnementaux et sociaux des projets¹⁰¹.

195. L'évaluation à mi-parcours du projet FVC, ainsi qu'un rapport interne au PAM et divers entretiens de l'EE avec des informateurs clés coïncident sur un constat important : les travaux d'aménagement de bas-fonds et de mise en place des cordons pierreux doivent être planifiés sur la base d'études rigoureuses des bassins versants. Une autre faiblesse se trouve aussi au niveau des coûts de création des fosses à compostage, activité qui doit faire l'objet d'une réduction des investissements demandés aux villageois. Pour les autres aspects de l'appui à la résilience, les activités semblent (sur la base des éléments probants à la disposition de l'EE) de nature à favoriser la conservation des ressources naturelles et la résilience des

⁹⁷ Enquête sur l'Emploi, la Rémunération, et les Heures de Travail. ANSD 2021.

⁹⁸ Voir Réseau des Universités du Sahel pour la Résilience (RUNIR) et PAM (N.D)

⁹⁹ Rapports annuels du Bureau Pays

¹⁰⁰ Voir le plan d'action genre développé en mai 2021 avec l'appui du RBD - qui reste à valider par le BP qui ne bénéficie pas de stratégie genre.

¹⁰¹ SQ2.2.5 LI106

écosystèmes. Cependant, l'EE doit souligner qu'elle n'a pas pu examiner ni se documenter systématiquement sur tous les impacts environnementaux de R4, et des projets du FVC et de la MCF.

SQ2.3 Dans quelle mesure les réalisations du PSP sont-elles susceptibles d'être durables en particulier d'un point de vue financier, social, institutionnel et environnemental ?

2.3.1. Durabilité des réalisations du PAM

Constat 45 : Les dépenses consacrées au renforcement des capacités nationales sont faibles au regard des besoins prévus. Si le PSP a aligné ses actions sur les priorités du gouvernement, il serait prématuré d'établir que cela a contribué à la durabilité des résultats.

Constat 46 : Les activités de cantine scolaire et de nutrition visent à être durables à travers une dynamique d'appropriation par les institutions nationales. Les retombées de la réponse à la soudure ne sont que très peu durables, de même que certaines activités d'appui à la résilience.

196. Le budget alloué au renforcement des capacités ne représente que 7 pour cent du NBP. Les activités sont principalement de sensibilisation et de formation technique aux personnels des institutions partenaires selon des modalités assez conventionnelles (cours, séminaires, etc.)¹⁰². Les efforts engagés dans le cadre de l'EDS4 pour l'amélioration des capacités institutionnelles sont encore loin de permettre : i) un transfert de la gestion des programmes du PAM aux instances gouvernementales, et ii) une transition adéquate vers plus d'autonomie gouvernementale en matière de réponse à la soudure et de résilience.

197. Le domaine de la nutrition (Act. 3, Act. 7 et Act. 8) semble gagner en autonomie ce qui est encourageant. Les résultats de certaines actions sont désormais pleinement durables, par exemple la fortification du sel en iode qui est maintenant pleinement opérationnelle¹⁰³. Le partenariat avec la DCAS (MEN) (Act. 2 et Act. 9) est structuré sur la base d'une appropriation réelle de la mise en œuvre des activités par les institutions nationales, ce qui donne une assise à la durabilité des résultats.

198. Selon de nombreux informateurs, les Activités 1 et 7 (EDS1 et EDS5) et leurs résultats sur les bénéficiaires ne sont pas durables. Leur composante humanitaire et fondée sur l'urgence ainsi que leur organisation font qu'elles ne peuvent être mises en œuvre que par le PAM lui-même.

199. Les activités de résilience face au climat ne sont pas mises en œuvre par des institutions étatiques déconcentrées, mais par des PC, essentiellement de la société civile, qui sont aussi dans certains cas des organismes publics tels que l'Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR) ou PROVAL. Concernant les assurances agricoles (CNAAS), cette activité est de fait la seule du PSP qui présente une stratégie de sortie (autonomisation des bénéficiaires par une « graduation » sur cinq ans). Un effort conjoint de durabilité est en cours de la part du PAM, de la CNAAS et du gouvernement, lequel considère la possibilité de continuer à subventionner ce dispositif dans le cadre de sa politique de protection sociale (voir Revue de la SNPS 2022). La question reste posée de la durabilité sur le moyen et long terme, et la possibilité d'élargissement de ce programme à un nombre croissant de petits producteurs, face aux incertitudes actuelles et futures d'encadrement et de financement du GdS et du PAM de ces assurances.

2.3.2. Appropriation des activités par les parties prenantes

200. Le niveau d'appropriation par les autorités publiques, au niveau central et déconcentré, est très variable selon les activités. C'est dans les domaines cantines scolaires et nutrition que la dynamique d'appropriation est la plus satisfaisante. Par contre, la DGPSN et le SECNSA ne semblent pas vraiment préparés à reprendre à leur compte les transferts monétaires (période de soudure) mis en place par le PAM.

201. Le processus d'appropriation, au niveau des structures sociales locales, devrait concerner les PC et les collectivités villageoises. Les évidences collectées indiquent généralement une bonne appropriation des activités par les groupes de bénéficiaires (par exemple ils expliquent avec fierté le fonctionnement et les résultats des jardins potagers cultivés par de femmes, ceux des groupes d'épargne et de crédit, et les travaux de diguettes sur les parcelles des bas-fonds).

¹⁰² SQ231 LI111

¹⁰³ LI115 et LI116

202. Les communautés scolaires (directeurs d'école et enseignants, associations de parents d'élèves) assument remarquablement bien les activités de cantines et les soutiennent avec un volontariat actif et des compléments de vivres pour les menus (produits frais, épices, ...). L'appropriation de l'approche HGSF toutefois se heurte à divers obstacles – disponibilités de terres, d'intrants, déficit d'organisation, manque d'intégration et de coordination en ce sens des différents programmes du PSP, etc.

203. Concernant la résilience face au changement climatique, les communautés sont généralement bien associées à la conception et mise en œuvre des activités. L'EE a constaté un sentiment d'appropriation de la part des bénéficiaires. Toutefois, la durabilité des actifs mis en place est parfois menacée, par exemple par la divagation des animaux, signe de négligence des villageois et des autorités locales. Celles-ci ne sont pas associées au PAM, ni aux PC, par des accords contractuels qui pourraient renforcer leur engagement¹⁰⁴.

SQ2.4 Dans quelle mesure le PSP a-t-il facilité une meilleure intégration des activités de développement et l'établissement de liens plus stratégiques entre l'action humanitaire et la coopération au développement ?

2.4.1 Intégration des interventions d'urgence, de renforcement de la résilience et de promotion de la paix

Constat 47 : L'intégration des actions humanitaires et du développement a été dans l'ensemble bien gérée du point de vue financier et programmatique, et a permis de renforcer la cohésion sociale au sein des communautés rurales couvertes par le PSP.

204. Jusqu'à la pandémie, le PSP était placé sous l'angle général de la résilience. L'appui « urgent » en période de soudure activé après la publication des résultats du CH en mars chaque année est une activité récurrente qui s'intégrait jusque-là dans l'optique « résilience ». La pénurie liée à la soudure affecte entre 10 et 20 pour cent des ménages dans certaines zones, et l'appui « traditionnel » du PAM à ces ménages s'inscrit dans cette logique de résilience. Il en va de même du programme « Résilience face au changement climatique », ou des cantines scolaires, activités qui toutes aident à renforcer la SAN et la cohésion sociale.

205. La pandémie a obligé le BP non seulement à renforcer les activités existantes mais aussi à concevoir de nouvelles activités. En 2020 ces ajustements ont entraîné deux RB qui ont permis une nouvelle mobilisation de ressources : les financements alloués ont même dépassé le NBP en 2021, étant prises en compte de façon simultanée les actions humanitaires et les actions plus structurantes de développement et résilience.

206. D'après les FGD, la mise en œuvre des activités a contribué à renforcer la cohésion sociale et la paix. Par exemple, les parents d'élèves ont affirmé que la prise de repas ensemble durant les pauses permettait de raffermir les liens entre les enfants. La participation aux comités de gestion permet aussi de renforcer la confiance des parents, ainsi que les liens entre les parents, les enseignants et les directeurs d'écoles. De même, pour ce qui est des activités FFA, le fait de travailler ensemble a permis aux membres de la communauté de mieux se connaître. En outre, le fait que les communautés soient sollicitées pour aider à l'identification des ménages vulnérables, afin de compléter la liste du RNU, a permis de renforcer la cohésion sociale et la confiance de la communauté envers les autorités traditionnelles. Les bénéficiaires des CBT durant les mois de soudure ou en réponse à la COVID-19 ont affirmé que cela leur avait permis de préserver leur dignité durant ces périodes critiques, contribuant ainsi à prévenir des tensions au sein des ménages ou entre les communautés du fait de la précarité induite par la crise.

Tableau 10 : Vue générale et cumulative du budget du PSP par activité, en comparant le poids respectif du renforcement de la résilience et de la réponse aux crises – Période 2019-2022 (08.07.22)

	Needs Based Plan	Dépenses	Dépenses (% du NBP)
Renforcement de la résilience	\$ 63,519,093	\$ 21,169,586	33%
Réponse aux crises	\$ 28,734,556	4,439,220	15%
DSC	\$ 7,381,049	\$ 3,353,536	45%

Source : CPB planifiés vs réels [08/07/2022]

¹⁰⁴ LI118

QE3 : DANS QUELLE MESURE LE PAM A-T-IL UTILISÉ SES RESSOURCES DE FAÇON EFFICACE POUR CONTRIBUER À L'OBTENTION DES PRODUITS ESCOMPTÉS ET À LA RÉALISATION DES EFFETS DIRECTS STRATÉGIQUES DÉFINIS DANS LE PSP ?

SQ3.1 les produits ont-ils été livrés dans les délais prévus ?

3.1.1. Respect des délais par rapport aux plans

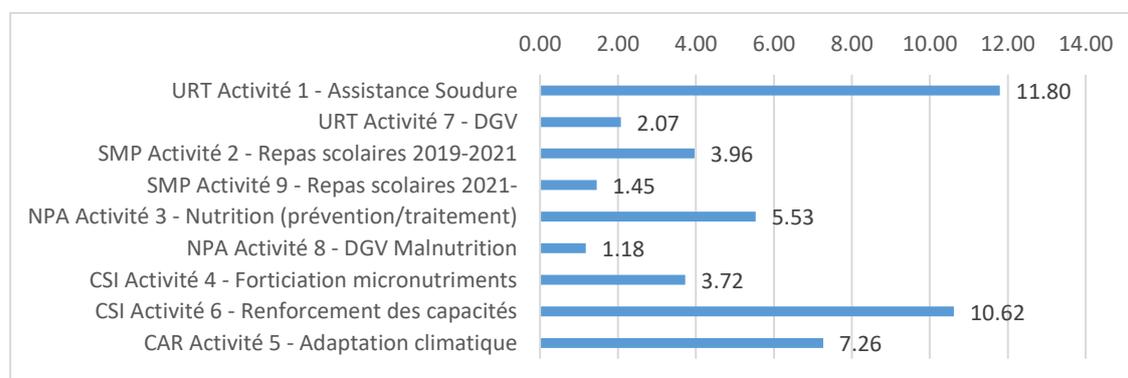
Constat 48 : Les délais entre l'octroi d'un financement et l'allocation effective des fonds à l'activité correspondante vont d'un mois et demi à plus de 11 mois. Les délais de mise en œuvre sont donc très variables entre les activités et produits. Les délais les moins longs ont été observés dans les activités de réponse à la crise, tandis que les plus importants l'ont été dans : i) les allocations monétaires ; ii) les contrats « FLA » avec les PC, et iii) la livraison des intrants nutritionnels.

207. Les délais entre l'octroi d'un financement et l'allocation effective des fonds à l'activité de destination oscillent entre 1,5 et 11 mois voire plus (traitement des données COMET, du budget et des programmes). Certaines activités sont plus affectées que d'autres, comme l'assistance pour faire face à la soudure avant la pandémie (Act.1), et le renforcement des capacités (Act. 6). Les délais les moins longs ont été observés dans la réponse à la crise (Act. 7 et Act. 8), d'un peu plus d'un mois en moyenne, et pour les cantines après la COVID-19 (Act. 9), d'un mois et demi, ce qui révèle une bonne réactivité du BP (Figure 21). Les entretiens avec les informateurs clés et les groupes de bénéficiaires ont confirmé que ces délais avaient affecté les produits attendus du PSP.

208. Parmi les facteurs expliquant ces retards, mentionnons : la lenteur des approbations des opérations d'appui à la soudure par la DGPSN et le SECNSA (deux mois), le passage au système *mobile money*, le taux de roulement du personnel, le ralentissement des importations d'aliments nutritifs spéciaux (surtout du Togo et de Las Palmas) à cause de la crise sanitaire et leur acheminement jusqu'au point de destination pendant l'hiver. La programmation des formations pour le renforcement des capacités est très souvent affectée par la lenteur de la correspondance entre les parties prenantes pour les définir et les organiser.

209. Il faut souligner qu'un nombre important de ces retards en 2019 et 2020 ont été dus à la transition accélérée vers la modalité *mobile money CBT*, qui a été difficile du fait : i) de longues procédures d'appel d'offres (deux ans) préalables à l'engagement des opérateurs ; ii) d'un suivi opérationnel plutôt limité des partenaires institutionnels et des détaillants ; iii) de difficultés rencontrées par les opérateurs de mise en œuvre¹⁰⁵ (pour le remboursement des détaillants, ou s'agissant de la couverture des réseaux téléphoniques dans quelques zones etc.) ; et enfin iv) de divers aléas dans la gestion financière du BP, requérant des réconciliations significatives, toujours en cours (environ 1 million de dollars É.-U.).

Figure 22 : Rapidité de l'allocation des dons / financements par activité 2018-2022 : nombre moyen de mois entre le financement et l'octroi effectif du transfert aux bénéficiaires



Source : IRM Grants Balances [08/07/2022]

¹⁰⁵ En 2021, le réseau FREE n'était pas en mesure de fournir une couverture à près de 30 pour cent des écoles assistées, notamment dans la région de Matam.

3.1.2. Capacité à respecter les délais de mise en œuvre face à l'évolution du contexte et aux contraintes opérationnelles

Constat 49 : Le soutien au PUSA et PNR a été mis en place et exécuté dans des délais minimaux¹⁰⁶. La capacité à respecter les délais face au changement de contexte et aux contraintes opérationnelles a été globalement bonne (surtout en période pandémique).

210. En 2020 pour faire face à la COVID-19 et s'associer au PUSA, au PNR et à la réponse du SNU à la crise, le PAM a fait preuve d'une grande rapidité de déploiement de ses plaidoyers, de mobilisation des ressources et a veillé à ce qu'elles soient parvenues à leurs destinataires. Les délais observés pour l'Activité 7 (DGV) et l'Activité 8 (traitement/prévention de malnutrition par la distribution d'aliments spécifiques) ont été respectivement de 2,1 mois et 1,8 mois.

211. D'une manière générale, le BP répond rapidement aux contextes changeants et aux requêtes que lui adressent le gouvernement et le SNU. Le soutien aux plans de réponse aux crises, le plaidoyer et la formulation de projets et de demandes pour mobiliser des financements sont opérés dans les meilleurs délais et de manière flexible.

SQ 3.2 Dans quelle mesure la profondeur et l'étendue de la couverture garantissent-elles que les personnes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire bénéficient du programme ?

3.2.1 Le ciblage des interventions a-t-il permis d'apporter une assistance appropriée aux populations les plus vulnérables ?

Constat 50 : Le ciblage permet au PSP de toucher les populations les plus vulnérables. L'assistance qui en résulte est partiellement appropriée. L'étendue de la couverture du PSP a été assez faible, d'environ 30 pour cent en 2019-2020. La profondeur de la couverture n'a pas pu être estimée quantitativement par l'EE¹⁰⁷. Les entretiens avec les villageois et membres des communautés ont permis d'apprécier que le PAM a souvent aidé à prévenir certaines situations extrêmes. Toutefois un meilleur ciblage aurait permis une moindre dispersion géographique des activités et une meilleure intégration entre elles.

212. Les résultats du CH, l'utilisation du RNU et des comités villageois de désignation des bénéficiaires permettent : i) un choix judicieux des villages d'intervention ; ii) l'identification nominative des bénéficiaires ; iii) une estimation des besoins ; iv) une livraison efficace de l'assistance.

213. Certaines activités qui devraient être associées pour ce qui est de leur ciblage ne le sont pas : par exemple, le traitement de la malnutrition infantile devrait systématiquement s'accompagner d'allocations monétaires relativement durables pour éviter les rechutes, mais un tel rapprochement du ciblage des Activités 1 et 7 et des Activités 3 et 8 n'est pas observé.

214. L'étendue de la couverture du PSP a été moyenne. Les taux d'atteinte des bénéficiaires ciblés de 2018 à 2022 ont été de 90 pour cent en 2018, puis de 45 et 42 pour cent en 2019 et 2020, de 72 pour cent en 2021, et en juin 2022 de 45 pour cent (Figure 6). La tendance est donc à un rétablissement en 2021 après un fléchissement en 2019 et 2020. Cette évolution s'explique par l'adoption en 2019 d'un PSP trop ambitieux par rapport aux ressources mobilisées pour cette même année, puis par la forte augmentation du nombre des bénéficiaires ciblés en 2020 en raison de la crise COVID-19, crise pour laquelle les ressources mobilisées ont été, là aussi, plus faibles que celles espérées.

215. La profondeur de la couverture ne peut pas être estimée quantitativement par l'EE. Elle dépend du montant de l'allocation transférée (qui est connu) et aussi, entre autres : i) de l'importance du besoin (un proxy étant la profondeur de la pauvreté¹⁰⁸ des bénéficiaires), non connue ; et ii) de l'adéquation diététique de l'alimentation de l'assistance, qui n'est pas non plus connue, etc. Qualitativement, les entretiens avec les

¹⁰⁶ LI131 et LI132

¹⁰⁷ Elle dépend du montant du transfert par allocation (lequel est connu) mais aussi : i) de la profondeur du besoin des bénéficiaires touchés (qui n'est pas connu de l'EE) ; et ii) de l'adéquation diététique de l'alimentation rendue accessible par l'assistance (qui elle aussi n'est pas connue).

¹⁰⁸ Le ratio d'écart des dépenses, donné par l'écart relatif entre le seuil de pauvreté et la dépense moyenne.

villageois de l'évaluation ont montré que le PSP avait répondu, dans une certaine mesure, mais non précisément connue, aux besoins de ménages en situation de vulnérabilité extrême.

SQ3.3 Dans quelle mesure les activités du PAM ont-elles été conduites de manière efficiente ?

3.3.1 Les approvisionnements et la livraison aux bénéficiaires ont-ils été réalisés au moindre coût possible ?

Constat 51 : Les CBT pour la soudure, la Covid-19, les travaux FFA et les cantines scolaires, et les approvisionnements et livraisons aux bénéficiaires ont pu être effectués à des coûts inférieurs à ceux prévus.

Constat 52 : En ce qui concerne les approvisionnements et la livraison dans le cadre des actions de nutrition, la logistique et les transports en 2020 et 2021 ont été entravés en raison de l'indisponibilité de transporteurs et de l'augmentation des coûts des produits importés. Cependant, la production locale de farines enrichies a permis de réduire ces coûts d'approvisionnement et de livraison.

216. Les coûts totaux d'acheminement des CBT jusqu'aux destinataires ont été drastiquement réduits entre 2019 et 2021, passant en moyenne de 57 cents à 8 cents par dollar É.-U. transféré (l'EE ne dispose pas encore de données concernant l'année 2022 en cours), grâce aux contrats plus intéressants passés avec les compagnies d'argent mobile. L'autre raison serait le changement pour passer progressivement des bons d'achat aux messages téléphoniques, ce qui a réduit les coûts opérationnels des guichets. En moyenne, en 2021, les coûts sont en deçà des prévisions pour toutes les activités.

Tableau 11: Coût unitaire par dollar transféré au titre des allocations monétaires (CBT), en USD/ USD transféré, de 2019 à 2021

Activité	Modalité	2019		2020		2021	
		NBP	Actual	NBP	Actual	NBP	Actual
1	CBT	0.07	0.12	0.07	0.11		
2	CBT	0.15	0.55	0.08	0.03		
9	CBT	0.72	1.04	0.48	0.16	0.10	0.07
5	CBT			0.66	0.20	0.56	
7	CBT			0.10	0.14	0.11	0.08

Légende	Résultat meilleur que prévu	Résultat moins bon que prévu
---------	-----------------------------	------------------------------

Sources : NBP Sénégal, PSP RB02, IRM planifiés vs. réels [08/07/2022]

217. En ce qui concerne les aliments spéciaux importés dans le cadre des actions de nutrition, les entretiens de l'EE ont montré qu'en 2020 et 2021, la disponibilité de transports locaux fiables pour acheminer les produits faisait défaut (COVID-19). Il en est résulté une augmentation des tarifs des transporteurs. Le PAM a cependant mis en place des dispositifs avec le CNDN pour réduire les coûts des livraisons, en confiant la production de farines enrichies à des producteurs locaux qui en font la livraison à des centres de santé qui ensuite les distribuent aux familles.

3.3.2 Efficience des moyens logistiques et opérationnels ?

Constat 53 : La généralisation des transferts monétaires (CBT), d'abord par les bons d'achat, et ensuite par « mobile money » a été facilitée par ce moyen électronique, ce qui a conduit à améliorer du même coup l'efficience des moyens logistiques et opérationnels, ainsi que la transparence, la traçabilité, la fluidité et la reddition des comptes, tout en réduisant les coûts de transaction et d'opération. Une amélioration est aussi notée au niveau des coûts et de la rapidité du fonctionnement du PAM.

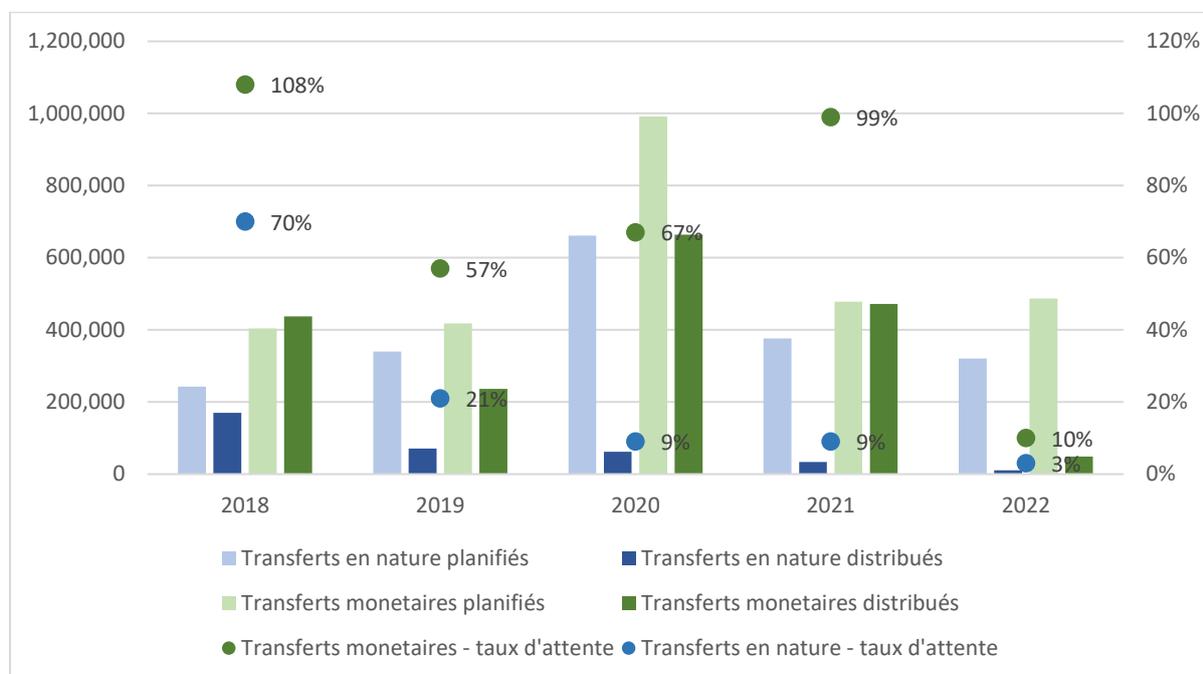
Constat 54 : De 2018 à 2020 (Figure 23), on observe une forte décroissance des transferts en nature opérés mais une croissance des montants transférés.

218. Déjà au cours du PSPI, les CBT étaient prédominants (via l'octroi de bons d'achat) ; la proportion des deux modalités (vivres et CBT) dans le plan qui a suivi n'a guère changé. Avec le PSP s'est opéré la généralisation des CBT par la modalité « mobile money ». Les CBT ont plus que doublé en 2020 face à la COVID-19, ce qui montre l'efficience améliorée du PAM. Durant la période examinée, les CBT ont permis

d'atteindre 400 000 bénéficiaires en moyenne, avec un pic à 600 000 personnes en 2020 (bien répartis entre les femmes/filles et les hommes/garçons), et ceci dans des délais plus courts et avec des coûts moindres.

219. Bien que les NBP de 2018 à 2020 aient continué à prévoir des transferts en nature en quantités significatives, dans les faits le taux d'atteinte de cette cible est passé de 70 pour cent en 2018 à 3 pour cent en 2020.

Figure 23 : Évolution du nombre des bénéficiaires assistés par modalité



Source : COMET CM-R020 2018-2021 [01/04/2022], P013, CM-A003 [14/09/2022]

220. Le BP continue – mais de moins en moins – à faire usage des bons d'achat, qui présentent l'inconvénient d'être moins rapides à mettre en place que le transfert monétaire par « mobile money » (« cash pur »).

221. Le BP continue d'assurer l'importation et la distribution d'aliments nutritionnels spéciaux pour le traitement de la MAM dans le cadre de l'Activité 3 et de l'Activité 8. Deux fois par an, le BP s'appuie sur 10 transporteurs pour importer 1 000 tonnes métriques de ces produits nutritionnels spéciaux (Plumpy'Sup, kernel), dont la plus grande part (80 pour cent) provient de Lomé ; le restant, environ 20 pour cent, provient de Las Palmas (Espagne). Le temps d'acheminement est en moyenne d'une à deux semaines entre Las Palmas et Dakar, puis d'une semaine entre le port de Dakar et les villages desservis. Mais le fait est que les délais d'acheminement de Lomé à Dakar sont bien supérieurs, de plus du double, car tardant de 4 à 8 semaines : l'efficacité du traitement de la nutrition souffre de ces retards, et les dates de péremption des produits sont vite atteintes après leur arrivée dans les postes de santé, etc. L'EE n'a pas encore pu clarifier la situation concernant ces coûts pour l'envoi des aliments nutritionnels spéciaux.

SQ3.4 Dans quelle mesure des options alternatives plus efficaces ont-elles été envisagées ?

Constat 55 : Le BP a considéré et testé d'autres opérateurs de services pour la modalité « mobile money » et le transfert des CBT' en cherchant à diminuer les coûts, ainsi que les délais, et à élargir la couverture territoriale.

222. Le BP s'est efforcé d'améliorer l'efficacité de la modalité transfert monétaire (CBT) en engageant des négociations avec divers opérateurs de téléphonie mobile, afin d'obtenir de meilleures conditions de couverture de réseau, de satisfaction des usagers et d'efficacité en général. Un numéro vert a été mis en place en 2022 pour la réception des plaintes, qui contribue à l'amélioration de cette modalité ; le BP transmet aux opérateurs téléphoniques les problèmes dénoncés et veille à ce qu'une solution soit trouvée.

3.4.1 Efficience comparée des modalités d'intervention (afin de justifier les futurs choix de modalités de mise en œuvre dans le prochain PSP ou une RB)

Constat 56 : La comparaison des coûts par bénéficiaires entre transferts en nature et CBT confirme que l'efficience du PAM s'améliore d'année en année grâce à cette modalité.

223. Les coûts par bénéficiaire individuel (coût du transfert, plus valeur du transfert) sont un proxy de la profondeur de l'assistance (Tableau 12). Selon l'activité et la modalité, ils varient en moyenne sur la période : i) lorsqu'il s'agit de vivres, entre 0,20 et 47 dollars É.-U. par bénéficiaire et par an (en moyenne 23,6 dollars) ; et ii) lorsqu'il s'agit d'allocations monétaires, entre 6 et 24 dollars É.-U. par bénéficiaire et par an (en moyenne 8,6 dollars/bénéficiaire/an). D'année en année l'écart se creuse entre les coûts moyens des transferts en nature et ceux des CBT.

224. Pour expliquer les écarts et les fortes tendances apparaissant dans ce Tableau 12, il faudrait procéder à l'analyse approfondie d'un certain nombre d'informations et de données dont l'EE ne dispose pas. Il faudrait à ce titre : i) des données qui permettent de comprendre les liens avec les activités et le nombre de jours d'assistance ; ii) connaître les périodes où il y a eu des réductions de transfert (ou de rations) pour toucher plus de personnes ; iii) une analyse des valeurs de transfert CBT par rapport aux prix du marché à un moment donné, car les valeurs des paniers CBT sont souvent en-dessous des prix du marché (les rations de vivres restant stables) ; iv) enfin, idéalement, dresser un rapide bilan des volumes générés pour chaque modalités – les gros volumes entraînant en général des économies d'échelle.

Tableau 12 : Coûts comparés par bénéficiaire entre transferts en nature et transfert monétaire/CBT, en USD/bénéficiaire/an sur la période 2019 -2021

Activité	Modalité	2019		2020		2021		Moyenne (2019-2021)	
		NBP	Actual	NBP	Actual	NBP	Actual	NBP	Actual
1	Aliments								
	CBT	19.10	6.04	33.85	5.90			23.16	6.00
2	Aliments	15.77	0.27	5.88	0.06			10.01	0.20
	CBT	27.59	3.88	11.62	7.84			18.43	5.79
3	Aliments			18.68	79.70	18.59	31.04	42.49	47.08
	CBT								
9	Aliments								
	CBT			5.1	2.13	15.7	10.57	19.87	6.48
5	Aliments								
	CBT			6.2	24.34	14.3	0.00	23.64	12.43
7	Aliments								
	CBT			10.7	15.42	30.6	28.85	21.80	23.92
8	Aliments								
	CBT								
Coût moyen*	Aliments	15.8	0.27	12.3	39.88	18.6	31.04	26.25	23.64
	CBT	7.9	0.13	5.6	8.39	15.1	9.86	15.06	8.61

Légende	Résultat meilleur que prévu	Résultat moins bon que prévu
---------	-----------------------------	------------------------------

Sources : NBP Sénégal PSP RB02, SPA PLUS planifiés vs. réels [08/07/2022], COMET CM R020 2019-2021 [01/04/2022]

QE4 : QUELS SONT LES FACTEURS QUI EXPLIQUENT LA PERFORMANCE DU PAM ET DANS QUELLE MESURE A-T-IL EFFECTUÉ LE VIRAGE STRATÉGIQUE ATTENDU DU PSP ?

SQ4.1 Dans quelle mesure le PAM a-t-il été en mesure de mobiliser des ressources adéquates, opportunes, prévisibles et flexibles pour financer le PSP ?

Constat 57 : Les deux premières années du PSP ont été très peu performantes du point de vue de la mobilisation de ressources. La situation s'est améliorée depuis 2020, suite à la COVID-19, avec un effet de levier concernant la résilience, et à l'intervention du FVC et du secteur privé (financement de MCF).

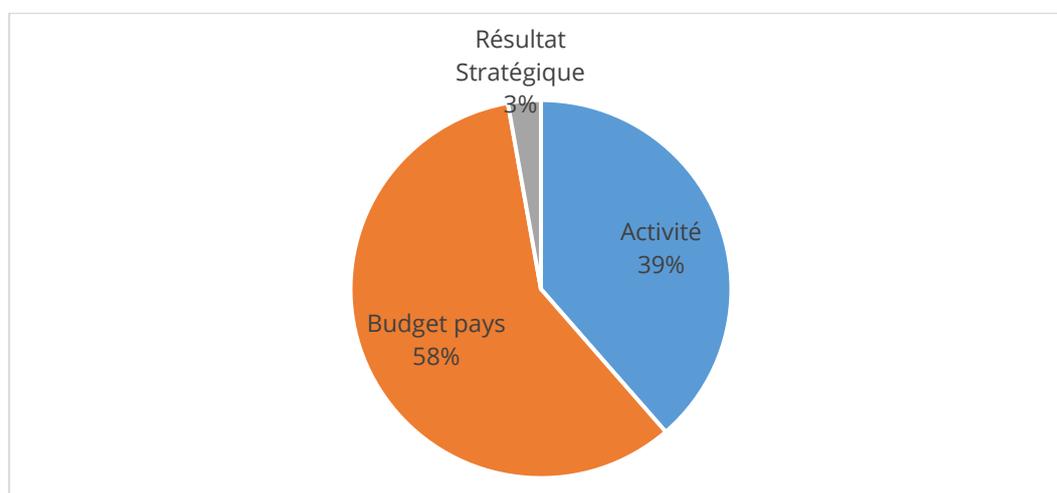
4.1.1. La stratégie de financement et son effet de levier

225. En 2018 (PSPI), les ressources allouées ont été de 61 pour cent du NBP, et les dépenses de 90 pour cent des ressources allouées (Tableau 2). Sur la période 2019-2022 (jusqu'en juin), les ressources allouées représentaient 47 pour cent du NBP, et les dépenses 63 pour cent des ressources allouées (Tableau 3).

226. Concernant l'effet de levier, les faits suivants sont à relever :

- Les fonds propres du PAM ont été amplement utilisés pour l'Activité 7 (DGV de EDS5) en 2020 et 2021 (à hauteur de 1,7 million de dollars É.-U.) et ont permis d'attirer deux donateurs sur cette activité : le Canada (3,1 millions de dollars É.-U.) et la France (1,4 million de dollars É.-U.).
- Le financement apporté par les donateurs a été présenté en section 1.3 (Voir Figure 5). Le Canada est la principale source de financement (14,9 pour cent du NBP), suivi des fonds flexibles provenant du siège du PAM, spécialement le SRAC (*Strategic Resource Allocation Committee*) et des allocations régionales¹⁰⁹ (9,5 et 9,0 pour cent respectivement), du Sénégal lui-même (3,4 pour cent), de la France (3,2 pour cent).
- Les ressources fournies par les bailleurs par niveau de pré-affectation sur 2019-2023 (voir Figure 23) montrent la grande marge de manœuvre dont dispose le BP pour leur utilisation. En effet, la pré-affectation la plus large, au « niveau pays », représente 58 pour cent du budget, tandis que la pré-affectation par activité est de 39 pour cent.

Figure 24: Niveau de pré-affectation des contributions au NBP



Source : PAM Factory, 04/07/2022

¹⁰⁹ C'est-à-dire fonds humanitaires flexibles provenant du niveau central du PAM permettant d'agir en temps opportun, et fonds alloués par le RBD dans le cadre de la gestion décentralisée du PAM.

SQ4.2 Dans quelle mesure les systèmes de suivi et d'établissement de rapports ont-ils été utiles pour suivre et démontrer les progrès accomplis vers les résultats escomptés et pour éclairer les décisions de gestion ?

4.2.1 Est-ce que le système de suivi/évaluation du PSP, l'outil COMET et les bases de données dérivées et enfin l'équipe RAM permettent des boucles de rétroaction permettant d'ajuster les actions en fonction du contexte et des besoins ?

Constat 58 : Le système de suivi et évaluation (S/E), COMET et l'équipe RAM permettent des boucles de rétroaction mais le processus de collecte de données reste entravé par des difficultés internes, ou bien par des blocages opérationnels et administratifs. En dépit d'améliorations intervenues depuis la fin 2021, le système d'information et de S/E du BP reste dans l'ensemble extrêmement complexe, peu accessible, peu utilisable et peu utilisé par les responsables d'activités et la direction. Ceci réduit leur possibilité de faire des choix stratégiques rationnels¹¹⁰.

227. L'examen à mi-parcours du PSP¹¹¹ a permis de relever que « l'un des plus gros défis du BP est lié à l'organisation et à l'utilisation des données, notamment en ce qui a trait au suivi des activités... » ; « les outils, pour le suivi des activités ou pour la gestion efficace à l'interne, soit n'existaient pas soit (s'il y en avait) les utilisateurs n'avaient pas la maîtrise des outils. Un manque d'exploitation des données engendre une analyse insuffisante : ce dernier empêche la vision claire du management de la situation au moment opportun et au bout du compte l'impact pourra se faire ressentir au niveau de l'exécution et de la réalisation. » Il ressort de ce constat, un « manque de redevabilité et d'imputabilité des responsables d'activités ». Il a été impossible pour l'EE d'avoir accès à une information géoréférencée précise sur les bénéficiaires et les activités du PSP. L'obtention et la discussion des données de suivi au niveau des produits ont été difficiles et requis de nombreuses itérations avec l'équipe RAM. Elle constate que les responsables d'activités et les chefs de sous-bureaux ne disposent pas d'un tableau de bord émanant du BP qui soit simple et qui réponde à leurs besoins propres, synthétisant en temps réel leurs ressources, leurs activités, leurs résultats, leurs plans et la localisation géographique de leurs actions.

228. En outre, le processus de collecte de données se heurte à : i) des difficultés structurelles, par exemple pour le suivi des cantines en partenariat avec la DCAS (MEN), ou le suivi en temps réel des activités des PC pour l'EDS3 ; et ii) d'importants blocages opérationnels, par exemple : les responsables d'activités du BP de Dakar, ou bien les chefs de sous-bureaux ne peuvent pas effectuer de visites sur sites, exigeant une nuitée, soit en dehors de leur lieu de résidence, sans obtenir une double signature d'approbation de la direction. Ceci réduit considérablement les possibilités de déplacement des responsables techniques des sous-bureaux et du BP. La conséquence finale en est que le BP ne peut pas satisfaire aux exigences minimales de suivi (« *Minimum Monitoring Requirements, MMR*), en d'autres termes aux normes en vigueur au sein du PAM en matière de suivi. Les capacités de supervision des activités des PC et aussi de connaissance et de compréhension des opérations de la part des responsables d'activités (surtout pour les nouveaux venus) sont très restreintes. Les possibilités d'analyses fondées sur l'observation de terrain sont très faibles. La redevabilité à l'égard des donateurs en est affectée, et certains ont exprimé à l'EE leur déception à ce sujet.

229. Les causes de la faiblesse du S/E sont les suivantes : i) le dispositif de suivi demande beaucoup de ressources. L'unité RAM du BP est insuffisamment dotée en personnel (3 employés dont 1 qui s'occupe exclusivement du CFM et qui n'est pas spécialisé dans le suivi/évaluation et l'analyse de la sécurité alimentaire) ; ii) depuis des années, les diverses procédures de S/E au niveau du BP, des unités en charge des activités et des sous-bureaux sont stratifiées ; iii) le manque de capacités en S/E de certains partenaires (cantines) ; iv) des lenteurs dans le partage des données par les institutions publiques (CND, DCAS), et l'unité RAM n'a aucun moyen de contraindre ces partenaires à respecter les termes du partenariat ; v) les vacances de postes et le taux de roulement des professionnels RAM ; vi) le surcroît de complexité de gestion et de S/E des opérations des Act.1, Act.2, Act.3, Act.4, Act.7, Act.8 et Act.9, complexité introduite par la RB1 ; et vii) la pandémie de COVID-19 qui a induit d'autres priorités que celle de l'amélioration du S/E.

¹¹⁰ LI175.

¹¹¹ PAM, 2021.

230. Malgré ces contraintes, diverses améliorations et innovations importantes ont été apportées par la Direction des programmes du BP depuis 2021, par exemple : i) simplification et uniformisation du suivi des processus ; ii) la mise en place et le fonctionnement du numéro vert pour la transmission des informations et des plaintes dans le cadre du « *Complaints and feedback mechanism (CFM)* » ; iii) la rationalisation, simplification et considérable réduction des coûts des systèmes d'enquête ; iv) un système aléatoire de suivi des projets basé sur les risques. En outre, l'unité RAM a pu améliorer ses outils, notamment la plateforme de suivi des rapports de mission, le dispositif CFM, et la production de cartes à l'échelle nationale des sites d'intervention du PAM par activité¹¹² (Voir Annexe 11.2). Il reste que l'unité RAM assure des fonctions essentielles et constitue un socle fondamental pour le fonctionnement ordinaire du BP et de l'ensemble de ses partenariats. Les directeurs d'activités du PSP ont tous accès à la plateforme COMET qui est placée sous la coordination du RAM, et qui permet de générer les rapports sur les réalisations (nombre de bénéficiaires, montants d'argent en espèces et tonnages de vivres distribués). Cette unité contribue aussi grandement à la production des données pour les plaidoyers auprès des donateurs, et est l'organe principal de préparation du rapport annuel de pays (ACR), l'essentiel des informations qu'il contient provenant de son travail. Elle est au cœur du dispositif du Plan national de riposte (PNR) en contribuant à l'identification des zones vulnérables à l'insécurité alimentaire, à l'organisation du ciblage des ménages, des enquêtes de référence et de suivi de la réponse. L'unité RAM contribue également au suivi des prix des denrées de consommation grâce à un partenariat solide avec le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) avec une contribution financière de 30,000 dollars É.-U. pour l'amélioration du dispositif de collecte, de traitement et de remontée des données ainsi que le suivi des marchés.

SQ4.3 Comment les partenariats et les collaborations avec d'autres acteurs ont-ils influencé la performance et les résultats ?

4.3.1 Avantages du PSP en matière de partenariat et de complémentarité d'interventions (cohérence et renforcement de capacités) ?

Constat 59 : Bien que l'ancrage des quatre partenariats de haut niveau du PSP – avec le SECNSA, la DGPSN, la DCAS (MEN) et le CNDN – ait été pertinent, la performance du PSP a varié en fonction de la profondeur et du degré de collaboration avec chaque entité gouvernementale. Sur le terrain, certaines faiblesses de coordination avec les instances déconcentrées des départements ministériels sont observées. Enfin, les attentes en matière de renforcement des capacités nationales sont encore loin de pouvoir être satisfaites.

231. L'« ancrage institutionnel » auprès des administrations concernées (SECNSA, DGPSN, MEN et CNDN) a été facilité grâce au PSP, qui permet des accords pluriannuels, comparativement à la situation pré-PSP, avant 2018. Le PSP représente donc un avantage par rapport aux portefeuilles de programmes antérieurs.

232. Le SECNSA, le MDCEST/DGPSN/RNU, le MEN/DECAS et le CNDN sont pleinement compétents pour la mise en œuvre du PSP, et ils ont positivement influencé l'atteinte des résultats.

233. L'articulation du PAM avec le PNBSF de la DGPSN pour la mise en œuvre sur le terrain des Activités 1, 6 et 7 a été extrêmement faible, voire inexistante. Les justifications du BP sont les suivantes: i) le RNU, qui sert de base au travail du PNBSF, n'utilise pas assez de critères de SAN dans l'enregistrement des ménages (son questionnaire de base initial ayant été conçu sans qu'y soit associé étroitement le PAM ni les partenaires nationaux experts en la matière) ; ii) les listes du RNU des zones rurales d'intervention du PAM comprennent environ 40 pour cent de ménages n'ayant pas besoin d'une assistance sociale et/ou d'une aide alimentaire ; et iii) les DGV et allocations monétaires du PAM ne requièrent aucune condition, alors que les bourses familiales du PNBSF sont soumises à conditions. Néanmoins, l'EE a observé une bonne collaboration du BP avec l'entité chargée du RNU pour que cette dernière fournisse au PAM les

¹¹² L'idée de mettre en place des systèmes interactifs, dynamiques, d'information au sein du PSP et du BP est bonne, mais le PAM au niveau global laisse très peu de place pour l'innovation. Il est assez difficile, par exemple, de développer des systèmes d'information « in house » en raison de la volonté du Siège (IT) d'harmoniser de plus en plus les outils. Ces contraintes freinent les initiatives, d'autant que les procédures de validation sont complexes et longues, ce qui n'encourage pas les BP.

informations et registres dont elle dispose, et que le PAM en retour l'informe des résultats de ses observations et filtrages fondés sur la SAN au niveau des villages d'intervention.

234. En matière de résilience, l'articulation avec le SECNSA (et avec le MAERSA et le MEDD) repose à juste titre sur une mise en œuvre assurée par des ONG (partenaires coopérants), qui sont plus efficaces et efficientes dans l'exécution que les services de l'État pour faire de la vulgarisation et appuyer les filières agricoles. Les accords de partenariats au niveau central avec le MAERSA, le MDCEST et le MEDD reflètent un alignement satisfaisant du PSP, mais sur le terrain, pour la conception et le suivi, la coordination du PSP avec les instances déconcentrées étatiques est insuffisante. Ceci est reconnu par les sous-bureaux, par le BP, et par les représentants des antennes locales du MAERSA et du MEDD rencontrés, ainsi que par certains PC. La justification du BP est que les accords de partenariat sont passés au niveau central et que les instances décentralisées de l'État n'ont pas assez de moyens pour s'associer à la planification et au suivi des activités du PAM. L'EE constate que l'ANCAR et PROVALE-PC, instances gouvernementales, sont dans certains cas des PC. Mais d'une manière générale, l'EE estime sur la base de ses visites et des entretiens sur le terrain que cette articulation est faible, voire très faible, et que ceci entraîne : i) la perte d'opportunités de synergie avec des programmes mis en œuvre par le GdS ou d'autres PTF ; et ii) un défaut d'appui –aux actions du GdS en matière de développement rural et de résilience, ou si appui il y a, la nécessité de le rendre plus effectif. En outre, sur la base des triangulations (fonctionnaires MEDD/Direction régionale des eaux et forêts (DREF), rapports internes au PSP, et visites de sites de bas-fonds rizicoles), l'EE estime que la gouvernance des bassins versants requiert une implication plus marquée du gouvernement, de la DREF, et du Bureau régional du PAM.

235. Les attentes en matière de renforcement des capacités ne se sont pas matérialisées. Il est vrai que la COVID-19 a interrompu certaines dynamiques dans ce domaine. (Voir Constats 27 à 31).

4.3.2 Avantages du PSP en matière de coordination ?

Constat 60 : La coordination avec le Système des Nations Unies a été bonne dans son ensemble. Les contrats de collaboration avec les partenaires coopérants n'ont pas tous pu être renouvelés. Et d'une manière générale, il n'y a qu'une assez faible participation du PAM aux débats sur les politiques publiques de protection sociale (à l'exception de ceux sur l'alimentation scolaire).

236. La Directrice du BP est très présente dans les activités conjointes du SNU. Elle y assume le rôle de cheffe de l'équipe opérationnelle, ce qui lui donne une vision extensive du SNU et de son système de suivi-évaluation. Face à la COVID-19, un Fonds du SNU (« *SDG Fund* ») a été mis en place grâce au PAM, à la FAO, à l'UNICEF et au fonds ONUFEM. En outre, la RB2 a créé un EDS sous-entendant la mise à disposition des compétences logistiques du PAM aux acteurs du SNU.

237. Par ailleurs, le directeur adjoint du BP et chef des programmes assure l'animation du Groupe technique Suivi & Évaluation du SNU et du programme selon les axes de l'UNDAF.

238. En matière de nutrition, la collaboration entre les agences de l'ONU dans le cadre du PSP – en particulier avec l'UNICEF - a permis de stimuler la volonté de travailler ensemble¹¹³ ; cela a été le cas aussi avec les autorités gouvernementales. Le PSP a offert un cadre sur le moyen terme, alors qu'auparavant les portefeuilles annuels du PAM restreignaient les actions conjointes.

239. L'EE a relevé que si les rapports au niveau central sont bons avec le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la FAO, la coordination concrète sur le terrain avec ces deux entités (et d'autres organisations du SNU) est plus défailante. Une coordination avait été assurée avec la FAO à Kédougou au niveau des écoles il y a une dizaine d'années, mais cette expérience n'a pas été poursuivie alors qu'elle aurait pu être fructueuse. Il faut néanmoins noter qu'en dehors du cadre du PSP, le PAM, la FAO, et le FIDA collaborent au sein du projet régional SD3C (Matam) pour la défense et la restauration des sols (DRS) fondée sur la technique culturelle des « demi-lunes », appuyée par des FFA.

240. Le PSP devait permettre une meilleure coopération entre le PAM et ses PC. En principe, elle devait être propice, sous l'EDS3, à la signature de contrats (FLA) pluriannuels avec les PC sur le terrain, permettant une amélioration de la planification, de la gestion de leur personnel, de la continuité des interventions auprès des communautés et du S/E. Toutefois ces améliorations n'ont pu voir le jour en raison de

¹¹³ Selon les consultations auprès des organismes et du BP.

problèmes de disponibilité et de programmation budgétaires annuelles. Les FLA de 2018 à 2021 ont tous été de quelques mois seulement ; une amélioration s'est produite durant l'année 2022, mais il reste une marge de progrès possible et un réel besoin d'établir des FLA de plus longue durée.

241. L'un des aspects positifs du dispositif de collaboration du BP et des sous-bureaux avec les PC est de faire intervenir dans chaque zone simultanément – en tandem – une organisation ayant un profil « ingénierie sociale » avec une autre organisation ayant un profil d'ingénierie ou technique. Cette complémentarité induit des synergies et des stimulations réciproques entraînant des effets positifs auprès des communautés.

242. En matière de coordination externe, il ne s'est pas produit une amélioration sensible de la participation du BP aux débats de politique publique (cf. par exemple la faible participation du PAM au « Groupe thématique de protection sociale »).

Constat 61 : Trois des principales IFI présentes au Sénégal (BM, Banque africaine de développement (BAD) et Banque islamique de développement (BID)¹¹⁴) ne sont ni mentionnées ni évoquées comme PTF ou partenaires dans le PSPI, le PSP et les deux RB.

243. L'EE a observé que le BP n'a pas concrétisé de collaboration avec la BM ni avec d'autres IFI, en dépit de certaines discussions amorcées et de coopérations envisagées.

244. L'EE relève cette absence de partenariat en dépit de : i) la signature en mars 2018 d'un cadre de collaboration au niveau global entre le PAM et le Groupe de la BM ; ii) du rôle stratégique décisif de la BM depuis 2013 dans la mise en œuvre du PNBSF et du RNU comme instruments privilégiés de la politique de protection sociale du Gouvernement du Sénégal.

245. Le BP souhaite actuellement se rapprocher des IFI pour la fin de la mise en œuvre du PSP 2019-2023.

SQ4.4 Dans quelle mesure le BP disposait-il des capacités appropriées au niveau des ressources humaines pour exécuter le PSP ?

Constat 62 : Le BP n'a pas toujours disposé de manière satisfaisante des RH dont il avait besoin. Certaines compétences stratégiques font défaut au BP, et la rotation importante des titulaires de postes à responsabilités a entravé l'établissement d'une vision stratégique cohérente et de partenariats de haut niveau performants.

4.4.1 Qualité et compétences du personnel du BP et des sous-bureaux

246. Les personnels du BP au niveau de la direction, des responsables et des équipes techniques des programmes, et des sous-bureaux, ainsi que le staff d'appui logistique et administratif sont dans l'ensemble qualifiés et expérimentés. Le BP n'a pas toutefois toujours disposé de capacités appropriées en matière de RH (voir ci-dessous).

247. Il importe que le BP veille à ce que les sous-bureaux soient dotés de collaborateurs qualifiés pour faire face aux enjeux en matière de nutrition et d'alimentation scolaire.

248. Certaines responsabilités telles que le dialogue politique et la gestion en matière de protection sociale, requérant des profils professionnels spécifiques, n'ont pas été considérées comme justifiant la création de postes – ceci soit parce que ces fonctions étaient censées être assumées par la direction du BP, soit parce que le poste existant n'était pas adéquat (cf. poste « administratif » pour des fonctions en réalité « d'expert professionnel »), soit encore parce que des postes n'étaient pas pourvus (actuellement coordinateur de résilience), ou non prévus (p. ex. un poste d'économiste pour dialoguer sur les politiques et la protection sociale avec le gouvernement).

249. Le BP a connu trois organigrammes depuis 2017, ce qui reflète que les ajustements dans les chaînes de responsabilité n'ont pas toujours été clairs, et que les TdR pour les unités et entre elles ne sont pas suffisamment harmonisés.

¹¹⁴ Le FIDA est une IFI mais il est essentiellement approché dans ce rapport comme agence onusienne basée à Rome (RBA).

4.4.2 Efficacité de la gestion des ressources humaines ?

Constat 63 : La gestion des RH est affectée par le taux roulement du personnel et les vacances de postes. La description des postes et les lignes hiérarchiques de responsabilité ne sont pas optimales.

250. Au total, le BP a employé sur la période 2018-2022 entre 50 et 75 personnes selon les années, auxquelles s'ajoutaient des consultants (avec des contrats à court-terme). Les besoins en nouvelles compétences récemment observés touchent à divers domaines : les chaînes de valeur, les assurances agricoles, l'alimentation scolaire, l'analyse économique et la protection sociale¹¹⁵.

251. Au moment de la rédaction du présent rapport, 16 pour cent des postes étaient vacants et la tendance était à ce que les départs soient plus nombreux que les recrutements.

252. Les postes de direction n'ont été pourvus qu'après la survenue de la COVID-19. Le poste de responsable Budget et Programmes a été lui aussi pourvu tardivement.

253. Le financement par le biais de projets fait que le grade et le titre des postes ne sont pas toujours adéquats. Des problèmes d'uniformisation des TdR se posent, ainsi que de « casquettes multiples ». Les compétences du personnel par rapport aux besoins du BP sont parfois limitées par la faible adéquation entre les grades et les responsabilités.

254. L'examen à mi-parcours du PSP (2021) a révélé un « manque de redevabilité et d'imputabilité des responsables d'activités ». L'explication tient sans doute à l'accumulation des problèmes indiqués ci-dessus : taux de roulement, postes vacants, définitions hétérogènes des TdR, et inadéquations grades/responsabilités.

255. L'impact de l'organisation des R.H. sur les thèmes transversaux est surtout sensible pour le genre : les postes ne sont pourvus qu'à 41 pour cent par des femmes. Ceci inévitablement induit un biais dans les prises de décisions, ou les interventions à l'égard des parties prenantes et des bénéficiaires. La dimension transformationnelle de la question genre vis-à-vis des partenariats et des interventions n'est pas encore présente dans le PSP : elle est en cours de développement, et ne pourra être déployée qu'avec la mise en place d'une véritable stratégie genre du BP.

SQ4.5 Quels sont les autres facteurs qui peuvent expliquer la performance du PAM et la mesure dans laquelle il a opéré le virage stratégique attendu par le PSP ?

Constat 64 : La pandémie COVID-19 a accru la mobilisation de ressources financières. Mais elle a induit des difficultés de fonctionnement du BP et une refonte du PSP par deux RB. Elle a aussi été une opportunité pour un virage stratégique vers l'appui à la résilience.

Constat 65 : Des facteurs institutionnels concernant les partenaires stratégiques du PSP – et aussi l'organisation des PTF pour leur appui à la protection sociale – ont eu une incidence sur la performance.

Constat 66 : Des facteurs interne au BP et d'autres inhérents au volet « humanitaire » du PAM expliquent en partie certains résultats limités.

4.5.1 Éléments externes ayant affecté la performance du PAM et le virage stratégique du PSP

256. La crise sanitaire liée à la COVID-19 en 2020 est le principal facteur externe ayant affecté les performances du PAM. Elle a réduit l'efficacité des opérations et leur efficacité, entraîné une refonte complète du PSP, mais a boosté la mobilisation des ressources. Les procédures ont été rallongées dans le contexte de la pandémie. Le fonctionnement du BP en a été affecté (staff en distanciel, temps de décaissement, restrictions sanitaires, importations d'aliments spéciaux retardées, etc.). L'inflation et le conflit en Ukraine ont ajouté à la complexité de la situation.

257. Trois des partenaires stratégiques du PAM (le SECNSA, la DGPSN, et la CNDN) étaient rattachés en 2018 au plus haut niveau de l'État (présidence de la République et Primature), or ces instances dépendent actuellement de niveaux moins élevés, ce qui affecte les prises de décisions et la coordination générale. Il ressort des constats de l'EE que le GdS se heurte à des difficultés pour suivre et coordonner son action en

¹¹⁵ La dernière version de l'organigramme du BP d'avril 2022 comprend 76 postes. L'organisation du BP comprend : un versant programmes, (43 postes dont 3 vacants), et un versant unités d'appui (33 postes dont 9 vacants).

matière de protection sociale avec les PTF. L'examen sectoriel de l'UE/OIT révèle aussi les difficultés en matière de coordination¹¹⁶. Enfin, dans la conclusion de l'examen annuel 2022 de la SNPS, il est relevé que : « Malgré les efforts pour réaliser annuellement cet examen, la mesure de couverture sociale demeure un défi compte tenu des difficultés à suivre les bénéficiaires des différents services offerts ». L'EE considère que les problèmes de coordination et de leadership auxquels est confronté le gouvernement pour mettre en place des actions cohérentes inter-partenaires ont affecté la mise en œuvre du PSP.

4.5.2 Facteurs internes ayant affecté la performance du PAM

258. Le système d'information et de suivi, ainsi que la gestion des ressources humaines se heurtent à diverses difficultés qui affectent la performance du programme.

259. Par ailleurs, la recherche de rapidité d'exécution pour répondre aux crises se réalise parfois aux dépens d'une implication adéquate des instances gouvernementales dans la conception et le suivi des activités.

260. En matière de protection sociale, la position du PAM face au programme de protection sociale adaptative du gouvernement (appuyé par la BM) a été plus de travailler « en parallèle », en particulier sur les programmes gouvernementaux de « bourses familiales », que de chercher à intégrer les moyens du PSP au sein des programmes gouvernementaux saisonniers. De l'avis de l'EE, et sur la base d'entretiens avec des informateurs clés de diverses instances gouvernementales, de donateurs importants et du BP lui-même, cette démarche peut avoir affecté le positionnement stratégique du BP et la gouvernance (ainsi que la coordination) de la mise en œuvre des politiques publiques dans ce domaine.

¹¹⁶ OIT, UE, Revue globale et analyse du Système national de protection sociale du Sénégal (janvier 2021).

3. Conclusions et recommandations

3.1 CONCLUSIONS

POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE

Conclusion 1 Le PSP offre une pertinence et une stratégie d'ensemble satisfaisantes. Il est aligné sur les politiques gouvernementales, et répond à des besoins réels d'accès à des appuis de court terme en matière alimentaire et nutritionnelle, et à des besoins de renforcement de la résilience. Il a servi de cadre à des interventions judicieuses à l'égard des populations les plus vulnérables. Ceci a permis que l'action du PAM soit appréciée par le gouvernement et les partenaires techniques et financiers.

261. En étant en phase avec les politiques gouvernementales, le PSP présente une assise stratégique pertinente, et il est mis en œuvre à travers des partenariats adéquats.

262. Le PSP a aussi répondu à des besoins avérés : i) d'accès à des aliments et à des appuis nutritionnels pour des groupes vulnérables confrontés à des situations d'urgence et de crise aiguë et chronique, et ii) de renforcement de la résilience face aux chocs et au changement climatique.

Conclusion 2 Quelques faiblesses sont apparues dans le positionnement stratégique du PSP en ce qui concerne : i) la protection sociale adaptative, avec laquelle ne s'est pas opéré un rapprochement satisfaisant ; ii) les cantines, qui n'ont pas constitué la « porte d'entrée » prévue pour répondre aux besoins des groupes vulnérables ; et iii) l'appui à la résilience, qui pourrait avantageusement s'appuyer sur les instances centrales et déconcentrées des services étatiques compétents et les autres agences des Nations Unies basées à Rome.

263. Les allocations monétaires sans conditions du PAM proposées en réponse à la soudure et aux crises en coordination avec la DGPSN et le RNU n'ont pas fait l'objet d'une réflexion approfondie au sein du « Groupe thématique de protection sociale » des PTF, ni de tentatives de rapprochement opérationnel avec le Programme gouvernemental de protection sociale adaptative (Programme national de bourse- de sécurité familiale - PNBSF).

264. Concernant la résilience, le positionnement du PSP pourrait utilement s'appuyer plus sur : i) les compétences centrales et déconcentrées du SECNSA, du MAERSA, du MDD et du MDCEST/DGPSN ; ii) les capacités techniques de la FAO et du FIDA.

265. Les cantines ne se sont pas avérées être les portes d'entrée espérées vers la nutrition infantile, les marchés locaux et la résilience des familles paysannes, car les enfants de 0 à 5 ans n'en bénéficient pas et elles ne peuvent pas à elles-seules entraîner une transition vers une agriculture résiliente.

266. Certains compromis du PAM – au nom de la recherche d'efficacité et de rapidité, en particulier à partir de la pandémie – ont affecté sa cohérence stratégique à long terme au Sénégal, pays stable et émergent, et ce dans deux domaines : i) pour répondre à la soudure et à la COVID-19, le PAM a privilégié un angle « humanitaire » d'intervention directe plutôt qu'un rapprochement avec le GdS pour accompagner son initiative de protection sociale adaptative ; et ii) pour appuyer la résilience, le PAM a très efficacement recherché des financements (FVC et MCF), mais il n'a pas suffisamment associé le GdS à la formulation de ces projets. Son dispositif devrait davantage faire appel aux structures étatiques décentralisées pour la conception et le suivi des interventions, et chercher à augmenter beaucoup les synergies avec la FAO et le FIDA.

OPÉRATIONS

Conclusion 3 L'efficacité générale du PSP et de l'intervention du PAM dans les systèmes alimentaires est mixte, avec des résultats clairs dans certaines activités et moins clairs dans d'autres. Si la réponse à la COVID-19 et le programme résilience face au changement climatique ont permis de répondre aux besoins des segments les plus vulnérables, l'efficacité du PAM reste mitigée pour les transferts monétaires inconditionnels face à la soudure, la prévention et le traitement de la malnutrition, et le renforcement institutionnel. Les progrès concrets dans le domaine de l'alimentation scolaire sont peu visibles. Et les progrès sont décevants concernant la participation des femmes à la prise de décision au sein des ménages ou encore leur autonomisation.

267. L'efficacité du PSP semble avoir été bonne face à la COVID-19, et pour appuyer le rétablissement de la consommation alimentaire à des niveaux équivalents à ceux antérieurs à la crise.

268. Les allocations monétaires sans conditions aux ménages affectés par la soudure ou par la crise servent positivement des groupes démographiques très vulnérables et contribuent à l'obtention des cibles et effets immédiats recherchés, mais avec un degré variable selon les années en raison de l'irrégularité des financements, et sans que la coordination avec les allocations de la PNBSF soit satisfaisante.

269. L'atteinte des effets recherchés de l'appui à l'alimentation scolaire est problématique, en partie en raison de déficiences importantes du système de suivi-évaluation dans ce domaine, qui font que les progrès sont mal connus. Le PAM soutient largement la mise en place du Programme national gouvernemental de cantines scolaires, mais son déploiement par le GdS tarde à se concrétiser pleinement. Les moyens de la Direction des cantines scolaires – financiers, de gestion, de suivi, de digitalisation et de formation du personnel – sont encore largement insuffisants. Le plaidoyer auprès des PTF et des IFI pour renforcer la DCAS n'est pas aussi efficace qu'il devrait l'être.

270. En outre, les cantines scolaires n'assurent pas encore leur fonction de « point d'entrée » dans les zones d'intervention pour catalyser et intégrer toutes les autres activités du BP (réponse aux crises, nutrition des enfants de moins de 5 ans, résilience et production agricole durable face au climat, FFA, assurances, inclusion financière, etc.) L'articulation des cantines avec la production locale afin qu'elles puissent représenter un débouché commercial substantiel, reste limitée même si depuis 2021, le BP fait des efforts pour promouvoir l'approvisionnement local.

271. Concernant la malnutrition, le degré de couverture des besoins est resté nettement en deçà des attentes. Le traitement des cas de malnutrition aiguë modérée a produit des effets positifs immédiats, mais beaucoup d'efforts restent à faire pour encourager les bonnes pratiques alimentaires auprès des femmes et des enfants. Dans les villages ciblés par les actions de nutrition, les allocations monétaires sans conditions ou les FFA, il n'y a pas de rapprochement ni de coordination pour le ciblage des familles bénéficiant de ces interventions, rapprochement qui pourrait permettre d'éviter des rechutes de malnutrition infantile. Les activités porteuses du volet nutrition – allocations monétaires sans conditions, cantines scolaires et appui à la résilience et aux moyens de subsistance – en fait ne prennent pas en compte la problématique nutritionnelle de manière adéquate, ce qui affecte leur efficacité. Enfin, les retombées de ces interventions sur le plan nutritionnel, lorsqu'elles existent, ne font pas l'objet d'un suivi, ni de mesures d'amélioration systématiques.

272. L'efficacité de l'appui à la résilience des ménages vulnérables est assez bonne au vu des indicateurs de performance. L'expérience des micro-assurances agricoles après une décennie d'appui du PAM montre aujourd'hui certains résultats, avec un dispositif de sortie, mais cette expérience est toujours au stade de projet pilote et sa durabilité reste incertaine.

273. La participation du Gouvernement du Sénégal à la formulation des projets de résilience et l'appropriation des activités de résilience par les services déconcentrés sont faibles, ce qui ne favorise pas la pérennisation des résultats.

274. L'efficacité concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes est mitigée. Si la mise en œuvre de l'assistance du PAM présente une approche et des résultats relativement paritaires, peu d'effets ont pu être observés concernant la place des femmes dans la prise de décision au sein des ménages ou encore dans le sens de leur autonomisation. De fait, le BP a peu ancré son action dans une analyse solide de la problématique femmes-hommes même si des données sont progressivement collectées. Ces efforts obéissent moins à une stratégie genre qui reste à valider qu'à une approche projet répondant aux engagements pris auprès de certains bailleurs de fonds. Cette action aurait également pu être plus systématiquement soutenue dans le cadre des partenariats du BP si ce dernier avait pu mobiliser les ressources adéquates. Des changements profonds de type culturel, comme ceux concernant la place de la femme dans la société et dans le ménage, sont difficiles à atteindre sur une période de cinq ans.

Conclusion 4 Au niveau des différents secteurs d'intervention du PSP, des degrés variés d'efficience sont observables. Les délais et les retards de mise en œuvre sont importants. Les coûts des transferts ont été réduits en raison l'adoption des nouvelles modalités de transfert monétaire (CBT), mais le passage à la plateforme « mobile money » a entraîné quelques retards. Néanmoins, face à la crise sanitaire, la mobilisation de ressources et la mise en place d'interventions de réponse ont été réalisées dans des délais

plus courts, permettant de satisfaire rapidement, et avec des coûts maîtrisés, les besoins des zones et des populations particulièrement affectées.

275. Le respect des délais de mise en œuvre est assez voire très faible pour quasiment toutes les activités et les produits. Les facteurs explicatifs sont la lenteur des approbations des opérations d'appui à la soudure par les partenaires (jusqu'à deux mois), la transition à *mobile money*, la rotation du personnel, le ralentissement des importations d'aliments nutritifs spéciaux à cause de la pandémie, l'accès au dernier kilomètre pour les livraisons d'aliments nutritifs spéciaux pendant l'hivernage, et la lenteur des approbations administratives des programmes de formation.

276. Les coûts des transferts ont été contrôlés à des niveaux encourageants. La mise en place des transferts monétaires, en remplacement de la distribution de vivres, outre le recours à la numérisation, a induit une réduction des dépenses de l'assistance alimentaire (coût par dollar transféré). Ces progrès ont permis d'améliorer l'efficacité, ainsi que la transparence, la traçabilité, la fluidité et la reddition des comptes, tout en rationalisant les coûts opérationnels.

DÉTERMINANTS DE LA PERFORMANCE

Conclusion 5 La COVID-19 a affecté le fonctionnement du BP et perturbé les performances du PAM et de ses partenariats. En outre, le cadre institutionnel des partenaires stratégiques du PSP et la coordination des PTF en matière de protection sociale n'ont pas connu l'évolution souhaitée sur la période évaluée. Ces facteurs ont gêné la satisfaction des besoins des populations affectées.

277. Dans le contexte d'un pays émergent et stable comme le Sénégal, il est essentiel que le PAM collabore davantage avec les services publics et les institutions nationales pour la planification, la coordination et le suivi des activités. Ceci est nécessaire pour le renforcement des capacités nationales, y compris du secteur privé et de la société civile, et pour la durabilité des résultats. La réponse aux pénuries saisonnières (soudure, inondations) et aux crises urgentes (COVID-19, conflit en Ukraine et inflation) n'a pas permis de porter une attention suffisante au renforcement des capacités nationales.

278. Au nombre des facteurs externes ayant influencé les résultats, il convient d'insister sur le fait que ces crises ont pesé lourd, ainsi que l'introduction du *mobile money* dont les débuts ont été laborieux. L'acheminement des aliments nutritifs spéciaux, spécialement en provenance du Togo, est souvent très long, et a été encore plus ralenti par la COVID-19, ce qui a affecté les approvisionnements.

279. Des changements sont intervenus dans les positions hiérarchiques au sein de trois institutions partenaires stratégiques du PAM : le SECNSA, la DGPSN, et la CNDN. Rattachées en 2018 au plus haut niveau (présidence de la République et Primature), ces instances dépendent actuellement de niveaux intermédiaires. Les prises de décision et la coordination générale des politiques en sont affectées.

280. Le fonctionnement du « Groupe thématique protection sociale » rassemblant les PTF concernés, et le rôle actuel du PAM en son sein, ne permettent pas un positionnement stratégique, cohérent et clair du PAM au regard de l'approche « protection sociale adaptative » du gouvernement.

Conclusion 6 Divers facteurs internes ont entravé la performance du BP. La situation a parfois conduit à faire passer la rapidité d'exécution devant le renforcement des capacités nationales. Dans le contexte politiquement stable et économiquement émergent du Sénégal, la recherche de la durabilité est particulièrement stratégique et requiert un renforcement efficace des capacités nationales. Les insuffisances de financement et la COVID-19 ont affaibli l'attention qu'aurait mérité ce renforcement.

281. Le système d'information et l'organisation du suivi des activités du BP souffre d'insuffisances qui limitent les capacités d'analyse et de prise de décisions. Il en résulte que la direction, les responsables d'activité et les chefs des sous-bureaux ne disposent pas d'un tableau de bord de S/E qui soit simple et réponde à leurs besoins spécifiques d'information et d'analyse en temps réel se rapportant à leurs ressources, leurs activités, leurs résultats et leurs plans.

282. La gestion des ressources humaines se heurte à des difficultés qui affectent la performance, difficultés aggravées au moment de la crise sanitaire. Les mécanismes de redevabilité et d'harmonisation des TdR pourraient faire l'objet d'améliorations. Le taux de rotation du personnel oblige à des périodes d'ajustement, dont la fréquence conduit à affaiblir la cohérence stratégique, les partenariats et les opérations.

283. La recherche de rapidité d'exécution pour répondre à la soudure ou aux crises se réalise parfois au détriment de : i) l'implication des structures étatiques dans la conception et le suivi ; et ii) la coordination et gouvernance de la mise en œuvre des politiques publiques en matière de protection sociale et de résilience. Il en résulte (parce que cela se conjugue à l'insuffisance des financements, et aux effets de la pandémie), que le renforcement des capacités nationales n'a pas atteint le niveau qu'il eût été souhaitable d'observer.

3.2 RECOMMANDATIONS

284. L'EE a formulé des recommandations et sous-recommandations présentées dans les pages suivantes.

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1	Positionnement stratégique: Continuer d'aider les institutions publiques à renforcer les capacités dont elles disposent aux niveaux central et décentralisé pour mettre en œuvre des politiques en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de la protection sociale, des interventions d'urgence et de la résilience face aux changements climatiques.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes	Élevé	Décembre 2027
1.1	Engager une concertation approfondie et réaliser un examen stratégique de haut niveau faisant intervenir le Gouvernement sénégalais et les partenaires techniques et financiers – notamment les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale – afin de définir une stratégie commune de protection sociale et de résilience en bonne et due forme, qui peut être intégrée dans le cadre des stratégies nationales et des politiques publiques et peut faciliter leur mise en place et améliorer leur impact de manière efficace.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; Siège du PAM, pour les relations stratégiques avec la Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales; institutions publiques compétentes	Élevé	Décembre 2023
1.2	En particulier, intensifier la collaboration avec la Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale (organe public chargé de la protection sociale), s'agissant notamment du Programme national de bourses de sécurité familiale et de l'Agence nationale de la sécurité alimentaire, afin de renforcer la planification, la coordination, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques portant sur les transferts de type monétaire à l'intention des ménages vulnérables, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le développement agricole et rural et la résilience face aux changements climatiques.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes	Moyen	Décembre 2023

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1.3	Augmenter les ressources et intensifier les initiatives nationales de renforcement des capacités, afin de mieux préparer le transfert des responsabilités concernant la gestion de tous les programmes, en particulier ceux qui portent sur l'assistance alimentaire pour la création d'actifs fournie sous forme monétaire et sur la résilience face aux changements climatiques. Les préparatifs en vue du transfert des responsabilités devraient reposer en partie sur des approches classiques, comme les programmes de formation et les stratégies de retrait fondés sur une analyse des besoins, mais ils devraient également prévoir l'adoption d'une nouvelle approche globale du renforcement des capacités institutionnelles et des systèmes nationaux; celle-ci s'appuierait sur des processus de création et de conception menés conjointement avec les pouvoirs publics et ferait moins appel à des feuilles de route, au profit de mécanismes de remontée rapide de l'information favorisant une approche itérative ¹¹⁷ .	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes	Moyen	Décembre 2027
1.4	Prendre contact avec des institutions financières internationales et renforcer la capacité du PAM à engager un dialogue avec elles, afin d'améliorer le positionnement de celui-ci en matière de protection sociale, en particulier en se fondant sur des études de la saisonnalité réalisées en collaboration avec la Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; Siège du PAM, pour les relations stratégiques avec la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la Banque islamique de développement; Fonds international de développement agricole;	Élevé	Décembre 2023

¹¹⁷ Comme le mouvement "conduire le développement différemment" et l'adaptation itérative axée sur les problèmes.

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
				Agence française de développement		
1.5	Plaider au plus haut niveau de l'État en faveur de l'attribution d'un nouveau mandat au groupe thématique sur la protection sociale. Dans le cadre de ce groupe tel que relancé, faire (de nouveau) du PAM un chef de file et un acteur de premier plan dans le renforcement de la politique gouvernementale de protection sociale.	Stratégique	Bureau de pays	Union européenne; Agence française de développement; Ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord; Fonds des Nations Unies pour l'enfance; Banque mondiale; Banque africaine de développement; Banque islamique de développement; Fonds international de développement agricole: institutions publiques compétentes	Moyen	Décembre 2024
1.6	Renforcer le positionnement stratégique du bureau de pays en recrutant du personnel ayant le profil et les compétences nécessaires pour mener des négociations de haut niveau avec le Gouvernement et pour transposer les initiatives à plus grande échelle, s'agissant en particulier de la protection sociale, de la transition numérique, des transferts de type monétaire, de l'alimentation scolaire, de l'assurance agricole et de l'analyse économique.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional	Élevé	Décembre 2023

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2	Efficacité et durabilité: Améliorer la convergence entre les opérations et leur cohérence, de manière à accroître leur efficacité et à garantir la pérennité des résultats, en collaboration avec le Gouvernement, en particulier pour les programmes de protection sociale, de renforcement de la résilience et de nutrition.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes	Moyen	Décembre 2027
2.1	Afin de réduire la dispersion géographique des activités, améliorer le ciblage des régions, des communes et des bénéficiaires dans le cadre des interventions d'assistance alimentaire et nutritionnelle bénéficiant de transferts de type monétaire à l'intention des ménages les plus vulnérables, et faciliter les interventions pluriannuelles dans les mêmes communautés afin d'optimiser leur impact et leur durabilité.	Stratégique	Bureau de pays	Institutions publiques compétentes; Banque mondiale	Élevé	Décembre 2024
2.2	En suivant une approche globale fondée sur des objectifs nutritionnels, améliorer les effets des activités du PAM sur la santé et la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages, ainsi que leur pérennité, en veillant à ce que tous les programmes et projets aient une dimension nutritionnelle, du stade de la conception à celui de l'évaluation, notamment en prévoyant des indicateurs nutritionnels et en réalisant des études d'impact en matière de nutrition, portant par exemple sur les transferts de type monétaire destinés aux ménages vulnérables, l'alimentation scolaire et les activités de renforcement de la résilience.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes; Fonds des Nations Unies pour l'enfance; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	Élevé	Décembre 2024

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2.3	Intensifier les efforts déployés à moyen et à long termes pour promouvoir de bonnes pratiques d'alimentation des enfants, des filles et des femmes enceintes ou allaitantes et des autres personnes vulnérables (y compris celles vivant avec le VIH) au niveau des communautés, par le biais des centres de santé, des écoles, des autres entités des Nations Unies et de la télévision, de la radio et d'autres médias.	Stratégique	Bureau de pays	Institutions publiques compétentes; Fonds des Nations Unies pour l'enfance; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; organisations non gouvernementales	Moyen	Décembre 2024
2.4	Aider le Gouvernement à mettre au point une approche fondée sur les systèmes alimentaires en vue d'atteindre l'objectif de développement durable 2, moyennant la promotion des cantines scolaires, un appui apporté aux producteurs pour qu'ils nourrissent la communauté et une aide visant à faciliter l'accès à des aliments sains, sûrs et nutritifs, entre autres.	Stratégique	Bureau de pays	Institutions publiques compétentes; Fonds des Nations Unies pour l'enfance; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; organisations non gouvernementales	Moyen	Décembre 2024
2.5	Améliorer la pérennité des résultats des activités d'appui à la résilience face aux changements climatiques, en renforçant la collaboration avec tous les organes publics compétents, aux niveaux central et décentralisé, et en intensifiant leur participation à la planification, à la coordination et au suivi de la mise en œuvre.	Stratégique	Bureau de pays	Institutions publiques compétentes	Élevé	Décembre 2024
2.6	Rechercher systématiquement des synergies, une plus grande intégration et une complémentarité intersectorielle	Opérationnelle	Bureau de pays	Système des Nations Unies; Gouvernement sénégalais;	Moyen	Décembre 2024

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	entre les interventions du PAM et les actions de ses partenaires.			partenaires coopérants, secteur privé, société civile		

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
3	Efficiences: Proposer des solutions qui permettent de réduire les délais nécessaires pour signer les accords avec les partenaires coopérants et d'accélérer les transferts monétaires par voie électronique, de manière à améliorer leur dématérialisation.	Opérationnelle	Bureau de pays	Bureau régional; institutions publiques compétentes; plateforme d'argent mobile	Moyen	Décembre 2024
3.1	Intensifier les activités de sensibilisation et le dialogue avec les partenaires, tels que le Secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire, la Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale et le Conseil national de développement de la nutrition, afin de favoriser la prise en main rapide et plus poussée par ces entités de la gestion des opérations relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'obtention de résultats concernant les activités d'appui aux ménages vulnérables pendant la période de soudure.	Opérationnelle	Bureau de pays	Institutions publiques compétentes	Élevé	Décembre 2025
3.2	Étudier des technologies nouvelles qui facilitent les opérations financières pour les entreprises, les banques et les particuliers moyennant l'élaboration de nouveaux produits numériques, et préciser les clauses des contrats passés avec les partenaires financiers habituels avant le début des opérations, afin de faciliter les transferts monétaires et de contribuer davantage aux efforts déployés par le Gouvernement et le PAM pour favoriser l'inclusion financière.	Opérationnelle	Bureau de pays	Plateforme d'argent mobile	Moyen	Décembre 2024

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4	Alimentation scolaire: Consolider et renforcer l'appui apporté au programme national d'alimentation scolaire du Gouvernement et intensifier les efforts déployés pour encourager l'approche de l'alimentation scolaire utilisant la production locale.	Opérationnelle	Bureau de pays	Bureau de la présidence, Ministère des finances, Parlement et autres institutions publiques compétentes; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; Fonds international de développement agricole	Élevé	Décembre 2027
4.1	Intégrer systématiquement l'alimentation scolaire utilisant la production locale lors de la révision du document de politique générale et de stratégie du programme national d'alimentation scolaire, prolongeant ainsi les travaux entrepris dans ce domaine au titre du projet de la Fondation Mastercard.	Opérationnelle	Bureau de pays	Ministères de l'éducation et de l'agriculture; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; Fonds international de développement agricole	Élevé	Décembre 2023
4.2	Continuer de renforcer les capacités des cantines scolaires et des structures décentralisées du Ministère de l'éducation, en particulier celles ayant trait à l'organisation, en ce qui concerne la mise en œuvre d'une approche de l'alimentation scolaire utilisant la production locale, notamment ses aspects multisectoriels.	Opérationnelle	Bureau de pays	Ministères de l'éducation et de l'agriculture; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; Fonds international de développement agricole	Élevé	Décembre 2023
4.3	Poursuivre les activités de sensibilisation auprès du Gouvernement et des partenaires – notamment auprès des institutions financières internationales – moyennant une table ronde axée sur la mobilisation des ressources, l'objectif ultime étant d'atteindre les 7 000 écoles primaires prévues au titre du programme national d'alimentation scolaire.	Opérationnelle	Bureau de pays	Partenaires techniques et financiers; institutions publiques compétentes; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; Fonds international de développement agricole	Moyen	Décembre 2024

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4.4	Renforcer la dimension nutritionnelle du programme d'alimentation scolaire en utilisant les écoles comme plateforme pour entreprendre des activités visant à faire évoluer les comportements dans le domaine de la nutrition, par le biais par exemple de l'éducation nutritionnelle des enseignants et des élèves et de la mise en œuvre d'activités de communication visant à faire évoluer les comportements.	Opérationnelle	Bureau de pays	Division des cantines scolaires du Ministère de l'éducation	Moyen	Décembre 2023

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
5	Problématique femmes-hommes: En se fondant sur une analyse rigoureuse, approuver et faire connaître la stratégie du bureau de pays en matière de problématique femmes-hommes et d'autonomisation des femmes¹¹⁸.	Opérationnelle	Bureau de pays	Direction de l'équité et de l'égalité du genre; Ministère de l'agriculture, et Ministère de l'environnement et du développement durable	Moyen	Décembre 2027
5.1	Élaborer et diffuser aux partenaires une stratégie relative à la problématique femmes-hommes comportant un plan d'action conçu pour contribuer à la réalisation des objectifs du plan stratégique de pays pour 2023–2027.	Opérationnelle	Bureau de pays	Bureau régional	Élevé	Décembre 2023
5.2	Élaborer des systèmes de suivi permettant de mieux évaluer, quantitativement et qualitativement, les effets des interventions du PAM dans les domaines de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. Ces travaux devraient comprendre un examen des indicateurs figurant dans le recueil d'indicateurs de parité qui ont trait à l'inclusion financière (accès aux capitaux d'investissement, accès au crédit) et à l'accès aux emplois indépendants (création d'activités rémunératrices).	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Direction de l'équité et de l'égalité du genre; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, Fonds des Nations Unies pour l'enfance	Moyen	Décembre 2027
5.3	Contribuer à l'émancipation des filles et des femmes en renforçant les partenariats stratégiques au niveau national avec les pouvoirs publics, moyennant la signature d'un memorandum d'accord avec la Direction de l'équité et de l'égalité du genre, et au niveau local, avec des micro- et petites entreprises dirigées par des femmes, en vue de favoriser la participation des femmes aux volets des filières alimentaires relatifs à la transformation et à la	Opérationnelle	Bureau de pays	Direction de l'équité et de l'égalité du genre; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; Fonds des Nations Unies pour l'enfance; sous-bureaux du PAM, en vue d'une plus grande participation	Moyen	Décembre 2024

¹¹⁸ La recommandation 5 est conforme à la recommandation 8 issue de l'évaluation de la politique du PAM en matière de problématique femmes-hommes réalisée en 2020.

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	commercialisation des produits alimentaires et le développement de l'entrepreneuriat féminin en milieu rural.			des petites entreprises dirigées par des femmes aux filières alimentaires		
5.4	Dès le stade de la conception des projets, prévoir systématiquement des lignes budgétaires pour les activités relatives à la problématique femmes-hommes dans les budgets d'exécution du PAM et dans les budgets des partenaires du secteur public et des partenaires coopérants.	Opérationnelle	Bureau de pays	Direction de l'équité et de l'égalité du genre; Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, afin de bénéficier de leur expérience en matière de budgétisation des activités relatives à la problématique femmes-hommes	Élevé	Décembre 2027
5.5	Examiner systématiquement les questions transversales sensibles telles que l'égalité femmes-hommes et la protection lors du ciblage des bénéficiaires.	Opérationnelle	Bureau de pays	Sous-bureaux du PAM; partenaires coopérants	Moyen	Décembre 2027

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
6	Suivi et évaluation: Poursuivre les efforts déployés par le bureau de pays en matière de suivi, s'agissant de la collecte, de l'analyse et de la communication des données, et encourager la triangulation des sources d'information – rapports des partenaires, rapports de suivi, rapports émanant des mécanismes communautaires de remontée de l'information et rapports de suivi post-distribution.	Opérationnelle	Bureau de pays	Partenaires coopérants; institutions publiques compétentes	Élevé	Décembre 2023
6.1	Renforcer l'unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi, en recrutant au moins un membre du personnel supplémentaire et en encourageant une politique qui vise à fidéliser l'équipe du bureau de pays en place.	Opérationnelle	Bureau de pays	Partenaires coopérants; institutions publiques compétentes; unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Élevé	Décembre 2023
6.2	Améliorer les outils de suivi en mettant l'accent sur des solutions dynamiques, interactives et accessibles qui facilitent la prise de décisions rapide.	Opérationnelle	Bureau de pays	Partenaires coopérants; institutions publiques compétentes; unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Moyen	Décembre 2023
6.3	Améliorer la communication entre la direction, les responsables des activités et l'unité chargée des programmes en accroissant la fréquence de l'établissement des rapports afin de permettre un meilleur suivi de la mise en œuvre des activités.	Opérationnelle	Bureau de pays	Partenaires coopérants; institutions publiques compétentes; unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Moyen	Décembre 2027

Liste des sigles utilisés dans le document

ANCAR	Agence nationale de conseil agricole et rural
ANSD	Agence nationale des statistiques et de la démographie
APD	Aide publique (brute) au développement
BAD	Banque africaine de développement
BCV	Banque céréalière villageoise
BALISE	Base de données pour l'alimentation scolaire au Sénégal
BID	Banque islamique de développement
BM	Banque mondiale
BP	Bureau de pays
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CAR	Climate Adaptation and Resilience activities (Activités d'adaptation climatique et de résilience)
CBT	<i>Cash-Based Transfers</i> (transferts monétaires), comprenant différentes catégories : allocations monétaires directes ' <i>Cash</i> ', bons d'achats ' <i>Value vouchers</i> ', bons d'achats de services ' <i>Value vouchers for services</i> '
CEQAS	<i>Centralised Evaluation Quality Assurance System</i> (Système d'assurance qualité d'évaluation centralisé)
CH	Cadre harmonisé
CLM	Cellule de lutte contre la malnutrition
CNAAS	Compagnie nationale d'assurance agricole du Sénégal
CNDN	Conseil national de développement de la nutrition
CP	Programme de pays
CPP	Division chargée de la planification des performances
CSA	Commissariat à la sécurité alimentaire
DCAS (MEN)	Division des cantines scolaires du ministère de l'Éducation
DE	Directeur d'évaluation
DGPSN	Délégation générale de la protection sociale et de la solidarité nationale
DGV	Distribution générale de vivres
DRDR	Direction régionale du développement rural
DREF	Direction régionale des eaux et forêts
EDS	Effet direct stratégique
EE	Équipe d'évaluation
EHCVM	Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FFA	<i>Food Assistance For Assets</i> (Assistance alimentaire pour la production d'actifs)
FGD	<i>Focus Group Discussion</i> (Groupes de discussions)
FIDA	Fonds international de développement agricole
FVC	Fonds vert pour le climat
FLA	Field-level Agreement (accord au niveau du terrain)
GNUDD	Groupe des Nations Unies pour le développement durable
HGSF	<i>Home Grown School Feeding</i> (alimentation scolaire à base de produits locaux)
IFI	Institutions financières internationales
LAOSP	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale 2004-2024
LI	Ligne d'investigation (voir Matrice d'évaluation)
S/E	Suivi et évaluation
MAER	Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural
MAM	Malnutrition aigüe modérée
MDCEST	Ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement durable
MEN	Ministère de l'Éducation nationale
MSAS	Ministère de la Santé et de l'Action sociale
NBP	<i>Need-Based Plan</i> (Plan basé sur les besoins)
NI	Nutrition International
NPA	<i>Malnutrition prevention activities</i> (Activités de prévention de la malnutrition)
OCHA	(Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU)
ODD	Objectifs de développement durable
OEV	Office of Evaluation (Bureau de l'évaluation)
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PNBSF	Programme national de bourses de sécurité familiale
PNCS	Programme national de cantines scolaires
PNIA	Programme national d'investissement agricoles (2018-2022)
PNR	Plan national de riposte
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRACAS	Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise
PRES	Programme de résilience économique et sociale
PRRO	Opération prolongée de secours et de redressement

PSE	Plan Sénégal Émergent 2035
PSMN	Plan stratégique multisectoriel de la nutrition
PSP	Plan stratégique de pays
PSPI	Plan stratégique de pays intérimaire
PTF	Partenaires techniques et financiers
PUSA	Plan d'urgence de sécurité alimentaire
RAM	Research, Assessment & Monitoring (Recherche, Évaluation et Suivi)
RB	Révision budgétaire
RBD	Bureau régional de Dakar
RNU	Registre national unique
RNV	Revue nationale volontaire
SAN	Sécurité alimentaire et nutritionnelle
SECNSA	Secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire
SMP	School Meal Activities (Repas scolaires)
SNPS	Stratégie nationale de protection sociale 2016-2035
SNSAR	Stratégie nationale de sécurité alimentaire et de résilience 2015-2035
SNU	Système des Nations Unies
SOFI	State of Food Security and Nutrition in the World
SRDR	Société régionale de développement rural
TdC	Théorie du changement
TFA	<i>Targeted Food Assistance</i> (Assistance alimentaire ciblée)
UE	Union européenne
UNEG	<i>United Nations Evaluation Group</i> (Groupe des Nations Unies pour l'évaluation)
UNHCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i> (Fonds des Nations Unies pour l'enfance)
UNSECO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture)
UN-SWAP	<i>UN System-wide Action Plan</i> (Plan d'action du SNU)
URT	<i>Unconditional Resource Transfert</i> (Transfert de ressources sans conditions)
USD	<i>United States Dollars</i> (Dollars des États-Unis)
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

Bureau de l'évaluation

Programme alimentaire mondial

Via Cesare Giulio Viola 68/70

00148 Rome, Italie

Tél.: +39 06 65131 wfp.org/independent-evaluation