



Évaluation du plan stratégique pour le PAM au Sénégal 2019–2023

CONTEXTE

Le Sénégal est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure qui compte une population de 17,7 millions d'habitants, dont 40% vivent en milieu urbain. Touché par les changements climatiques, le pays est confronté à des problématiques comme la sécheresse et la dégradation des terres. La sécurité alimentaire en pâtit et les ménages pauvres sont encore plus vulnérables. La pauvreté touche plus d'un tiers de la population et est particulièrement marquée en milieu rural.

Les femmes ont beau constituer plus de 60% de la main-d'œuvre agricole, elles ont nettement moins accès aux ressources productives que les hommes. Elles sont donc plus vulnérables à l'insécurité alimentaire.

Le cadre des Nations Unies pour l'aide au développement 2019–2023 soutient le Plan Sénégal Émergent 2035 lancé par le gouvernement et axé sur la croissance économique inclusive et durable et l'accès à la protection sociale.

SUJET ET ORIENTATION DE L'ÉVALUATION

Le PSP (2019-2023) a marqué un tournant dans l'optique du PAM, qui est passée d'une planification opérationnelle et basée sur les programmes à une planification stratégique pluriannuelle. Le PAM a ainsi pu adopter une approche globale à plus long terme visant à faciliter l'intégration entre domaines d'action privilégiés et objectifs. Le PSP s'articulait autour de trois axes principaux : protection sociale, nutrition et résilience face aux changements climatiques.

Après deux révisions budgétaires, le plan basé sur les besoins du PSP a été revu à la hausse, passant de 74,8 millions de dollars pour 1 million de bénéficiaires prévus à 106 millions de dollars pour 1,56 million de bénéficiaires prévus. En avril 2023, le niveau de financement global du PSP approchait 50% du plan basé sur les besoins.

OBJECTIFS ET PARTIES PRENANTES DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été commanditée par le Bureau de l'évaluation du PAM dans le but de fournir des données probantes à des fins de redevabilité et d'apprentissage et pouvoir ainsi étayer l'élaboration du prochain PSP pour le Sénégal. Ont été évaluées toutes les activités du PAM mises en œuvre entre 2018 et juillet 2022, y compris le positionnement stratégique du PAM, sa contribution effective aux effets directs stratégiques, l'efficacité de la mise en œuvre du PSP et les facteurs qui expliquent la performance du PAM.

Les principaux utilisateurs visés de l'évaluation incluent le bureau de pays du PAM, le Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest, les divisions techniques du Siège du PAM, le Conseil d'administration du PAM, le gouvernement du

Sénégal, d'autres entités des Nations Unies au Sénégal, des donateurs et des organisations de la société civile.

PRINCIPALES CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

Pertinence et positionnement stratégique

Les données probantes issues d'enquêtes et d'études sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et sur la résilience, menées par des instances nationales et des organismes des Nations Unies, viennent régulièrement éclairer les décisions concernant le ciblage géographique d'activités du PSP, la couverture et l'adaptation de l'aide. Les interventions s'adressaient aux régions les plus pauvres et aux groupes de population les plus vulnérables aux chocs.

Le PAM a soutenu l'intervention d'urgence du système des Nations Unies face à la crise de la COVID-19: des transferts monétaires ont été largement employés pour couvrir les besoins en matière d'alimentation de base, d'hygiène, de santé et scolaires. Les interventions sur le plan de la nutrition, pour leur part, visaient à répondre aux besoins nutritionnels d'urgence.

L'orientation stratégique du PAM était en grande partie en accord avec les politiques publiques. Le PSP a contribué au plan de développement national par le biais de partenariats de haut niveau. Le positionnement du PAM vis-à-vis des institutions nationales a été particulièrement satisfaisant s'agissant de l'alimentation scolaire et de la nutrition. Le PAM s'est également voulu un important outil d'amélioration de la résilience aux changements climatiques en zones rurales, tout en manquant de compétences techniques spécifiques dans certains domaines. De même, il mobilise des ressources significatives pour œuvrer dans ce domaine, où il bénéficie d'un avantage reconnu dans l'assurance agricole.

Des partenariats sont en place avec plusieurs autres entités des Nations Unies, dont 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). De grandes opportunités existent pour renforcer la coordination et les synergies opérationnelles, notamment avec les autres organismes basés à Rome et œuvrant à la résilience.

Contribution aux effets directs du PSP pour le Sénégal

Le soutien apporté en saison creuse a été apprécié par les bénéficiaires, mais n'a que partiellement couvert les besoins. Certes, l'intervention du PAM a vraisemblablement limité l'incidence de l'insécurité alimentaire, mais peu d'améliorations ont été relevées concernant les résultats sur le plan de la sécurité alimentaire des foyers. Des transferts monétaires sans condition ont

été mis en place pendant les saisons creuses entre 2018 et 2020, mais la durée de l'activité a été restreinte en raison d'un manque de ressources.

Les activités de **nutrition** ont inclus des distributions d'aliments nutritifs spécialisés et des campagnes de communication visant à faire évoluer les comportements. Leur couverture a néanmoins pâti de ressources limitées et de difficultés d'accès. Si les objectifs de performance pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée ont été largement atteints, les changements souhaités en matière d'habitudes alimentaires ne se sont pas produits. Résultat positif inattendu, les activités de prévention de la malnutrition se sont traduites par un plus grand nombre de consultations et de visites dans les centres de santé, d'où une plus grande couverture vaccinale. L'enrichissement des aliments a enregistré des résultats positifs, avec une progression du volume de production, de la qualité et de la consommation de sel iodé.

Le PAM a pourvu les enfants vulnérables de **repas scolaires** dans les départements ciblés, en favorisant la production alimentaire et le commerce locaux. Le recours aux cantines scolaires pour encourager les activités de nutrition ou pour accroître la production locale a néanmoins été minime, malgré les intentions initiales d'intégrer ces activités. Du côté des taux de scolarisation, les résultats ont été encourageants.

Les activités de résilience comprenaient l'assistance alimentaire pour la création d'actifs, le soutien à la productivité des petits exploitants, la gestion des risques et les régimes d'assurance agricole. Les résultats prévus en termes de création de revenus et de résilience ont été obtenus, voire dépassés. Un bon niveau d'intégration a été atteint entre les initiatives d'assistance alimentaire pour la création d'actifs et celles venant soutenir la productivité des petits exploitants. Les services d'information sur le climat et d'inclusion financière ont bien fonctionné. Par contre, les initiatives de soutien aux banques de céréales communautaires ont peine à mettre en place des mécanismes de crédit sur stocks (warrantage) viables. Le programme d'assurance agricole a élargi sa couverture d'année en année et pourrait encore faire des progrès pour ce qui est de la communication et de la sensibilisation des bénéficiaires.

Les capacités institutionnelles ont été largement renforcées dans les domaines de l'alimentation scolaire, de la prévention et du traitement de la malnutrition. Le gouvernement gagne en autonomie dans la gestion de ces activités. En revanche, les activités de transferts monétaires en réponse aux crises ou au service de la résilience ne se sont pas accompagnées d'initiatives solides de renforcement des capacités institutionnelles. Elles n'ont pas non plus suffisamment pris en compte les interventions de protection sociale nationales de type monétaire du gouvernement.

Pendant **l'intervention en réponse à la crise de la COVID-19**, l'assistance monétaire a contribué à des améliorations nutritionnelles chez les bénéficiaires. Cependant, aucun changement significatif n'a été observé dans la diversité alimentaire des femmes et dans la consommation d'un régime alimentaire minimal acceptable chez les enfants. Cela s'explique par la courte durée des interventions, leur faible couverture et leur absence de relations avec des activités de sensibilisation.

Résultats transversaux

Égalité femmes-hommes. Les femmes et les hommes ont participé sur un pied d'égalité aux interventions du PAM et les activités de résilience ont soutenu l'autonomisation financière des femmes et la cohésion sociale dans les communautés. Mais globalement, une dégradation de la prise de décisions conjointe au sein des ménages a été observée.

Les activités du PAM ont été menées conformément aux **principes humanitaires**. Toutefois, l'indépendance du PAM dans la transposition à grande échelle de l'aide d'urgence aux moments et endroits où cela s'avérait nécessaire a été restreinte en raison des priorités du donateur dans d'autres domaines. Le bureau de pays a assuré la protection des populations les plus vulnérables pour toutes les interventions, mais la mise en œuvre du PSP manquait d'approches sur mesure adaptées à des groupes vulnérables spécifiques, comme les personnes en situation de handicap ou les victimes de violence.

Environnement. Les activités de renforcement de la résilience ont contribué à la préservation des ressources naturelles et à la résilience des écosystèmes. Des études plus rigoureuses des bassins versants sont toutefois nécessaires pour étayer les travaux d'aménagement des bas-fonds et de conservation des sols.

Viabilité. Les efforts de renforcement des capacités institutionnelles ont posé les jalons de l'appropriation par le gouvernement de l'alimentation scolaire et de la gestion de la malnutrition. Néanmoins, un transfert complet aux pouvoirs publics de l'intervention en cas de crise et des activités de renforcement de la résilience n'est pas réaliste à ce stade.

Nexus. Bien gérée dans l'ensemble, l'intégration d'actions humanitaires et de développement a renforcé la cohésion sociale parmi les populations concernées.

Utilisation efficace des ressources

Le PAM a réellement su s'adapter au gré des circonstances et face aux nouvelles demandes du gouvernement, notamment pendant la pandémie de COVID-19. Le passage progressif aux transferts monétaires a accru l'efficacité et la transparence et a réduit les coûts opérationnels.

Le PAM a ciblé les populations vulnérables en s'appuyant sur des données du Cadre harmonisé et du registre social unique, ainsi que les comités au niveau des communautés. Les méthodes de ciblage pourraient encore être améliorées de manière à renforcer l'intégration et à réduire la dispersion géographique des activités.

Facteurs qui expliquent la performance du PAM

Des **partenariats stratégiques** avec les instances gouvernementales ont connu des intensités diverses et la participation du PAM aux discussions relatives à la protection sociale pourrait être renforcée en vue d'une meilleure intégration avec le gouvernement.

La **mobilisation des ressources** s'est améliorée depuis 2020, avec des contributions plus souples et des financements consacrés principalement à des activités de résilience.

Les **ressources humaines** du bureau de pays avaient de l'expérience, mais une rotation élevée n'a pas permis une vision stratégique claire et l'instauration de partenariats. Des opportunités existent pour améliorer l'intégration des profils dotés d'expertise dans le dialogue politique et la protection sociale.

Le système **de suivi et d'évaluation** a été amélioré, mais exige toujours une accessibilité accrue. Il nécessite également d'être employé par la direction dans la prise de décisions stratégiques.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le PSP a été pertinent dans le contexte du Sénégal et le PAM est très apprécié par le gouvernement et ses partenaires en tant que porteur d'initiatives. Des lacunes existent dans le positionnement stratégique du PAM, au niveau notamment des liens avec le programme de protection sociale national, de l'intégration d'activités et de la coopération interinstitutionnelle sur la résilience.

L'efficacité et la performance opérationnelles ont varié d'une activité à l'autre avec des interventions fructueuses en réponse à la COVID-19 et en termes de résilience, mais des résultats mitigés concernant les transferts monétaires en saisons creuses et la malnutrition. Des avancées pourraient encore être faites pour démontrer la contribution du PAM à l'égalité femmes-hommes au Sénégal. Cette transition vers des transferts monétaires s'est révélée efficace pour réduire les coûts de transfert.

Dans le contexte stable du Sénégal, la viabilité est une priorité, ce qui exige plus d'efforts de renforcement des capacités institutionnelles.

Recommandations

1. Réitérer le soutien à la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, à la protection sociale, aux interventions d'urgence et à la résilience face aux changements climatiques.
2. Améliorer la convergence et la cohérence opérationnelles, particulièrement en matière de protection sociale, de résilience et de nutrition.
3. Être plus performant dans l'instauration de partenariats de coopération et de numérisation des transferts électroniques.
4. Consolider et accroître le soutien apporté au Programme national d'alimentation scolaire et promouvoir l'approche des repas scolaires issus d'aliments cultivés sur place.
5. Élaborer une stratégie sur l'égalité femmes-hommes et l'autonomisation des femmes.
6. Encore améliorer le système de suivi.