

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 13 – 16 février 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du jour

Pour examen

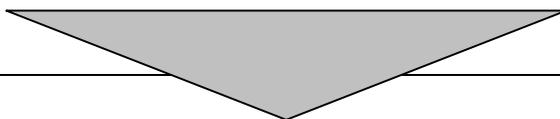


Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2001/6/1
18 décembre 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION À MI-PAROURS DU PROGRAMME DE PAYS—SÉNÉGAL (1999–2001)

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

Note au Conseil d'administration



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

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Bureau de l'évaluation, M. A. Wilkinson tél.: 066513-2029
(OEDE):

Chargé de l'évaluation, OEDE: Mme D. Tymo tél.: 066513-2566

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

L'évaluation porte sur les résultats du programme de pays au Sénégal pour savoir s'il constitue un moyen efficace de planifier et d'exécuter les diverses activités prévues.

Le programme de pays pour le Sénégal, dont l'orientation stratégique correspond aux objectifs du Neuvième plan de développement économique et social du gouvernement, contribue à la poursuite des objectifs du PAM en matière de réduction de la pauvreté. L'activité se déroule dans des zones où l'aide alimentaire a un effet direct sur la vie des populations pauvres souffrant d'insécurité alimentaire.

Cette première expérience d'approche-programme au Sénégal met en lumière la nécessité d'un schéma de stratégie de pays (SSP) rationnel et bien préparé, ainsi que l'importance des études sur la vulnérabilité qui permettent de faire ensuite des choix judicieux pour formuler le programme de pays. Il faudrait encourager la mise en place des systèmes de suivi et d'évaluation requis en raison des difficultés rencontrées pour obtenir des informations susceptibles d'être utilisées pour évaluer la mesure dans laquelle les objectifs sont effectivement atteints.

L'évaluation ne remet pas en question les composantes de service social (nutrition communautaire et cantines scolaires) mais la composante d'assainissement urbain devrait être réexaminée pour l'harmoniser avec les priorités de la politique visant à favoriser le développement. Il est souhaitable de regrouper les activités de caractère productif (foresterie communautaire et sécurité alimentaire) en une seule composante. Il est recommandé d'adopter une approche participative pour que les populations visées identifient mieux les activités et que la mise en œuvre des activités du programme soit mieux encadrée. Les organisations des Nations Unies et les ONG nationales et internationales devraient travailler ensemble à instaurer un partenariat plus efficace.

Projet de décision

Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.1/2001/6/1) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.1/2001/INF/10). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'AIDE

1. Le Sénégal est un Etat d'Afrique de l'ouest de 196 722 km² de superficie. Il compte neuf millions d'habitants et enregistre un taux d'accroissement démographique élevé (2,9 pour cent par an). On estime que 60 pour cent de la population vit dans des zones rurales. Le pays a un climat de type soudano-sahélien comportant une seule saison des pluies. Plus des deux tiers de la population active travaille dans le secteur agricole traditionnel (agriculture pluviale, élevage et foresterie).
2. Bien que sa compétitivité se soit accrue à la suite de la dévaluation du franc CFA en 1994, l'économie sénégalaise n'a pas réussi à reprendre une croissance durable en raison de faiblesses structurelles qui sont liées en particulier au manque de diversification de la production agricole et l'exposition du pays aux incertitudes climatiques. Près de 33 pour cent de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté (impossibilité d'assurer un apport calorique journalier de 2 400 kilocalories). La pauvreté est plus répandue dans les régions du sud et du centre-nord du pays.
3. La lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire se heurte à des obstacles liés à l'environnement (instabilité du climat qui provoque de fortes variations de la production agricole d'une année à l'autre, salinisation et épuisement des sols et érosion éolienne), ou à la présence humaine (forte pression démographique sur l'environnement, exode rural, participation limitée des femmes au processus de développement).
4. La politique du gouvernement vise à satisfaire les besoins alimentaires des populations les plus vulnérables dans un contexte de libéralisation économique, grâce, d'une part, à un accroissement de la production intérieure et, d'autre part, à une gestion plus efficace des importations. Le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre des activités de lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire à diversifier les revenus et à améliorer l'accès des pauvres aux services de base. A long terme, cette lutte contre la pauvreté s'inscrit dans une stratégie globale d'accélération de la croissance économique qui permette un accroissement de la production intérieure et un relèvement du pouvoir d'achat des populations. A court terme, elle a pour objectif de favoriser la sécurité alimentaire des groupes les plus menacés, notamment les femmes et les enfants.

PORTEE DE L'EVALUATION

5. L'approche-programme du PAM par pays adoptée pour le Sénégal en 1994 est fondée sur l'engagement d'orienter les interventions vers les populations souffrant le plus d'insécurité alimentaire et vers un nombre limité d'activités prioritaires par application d'une série de principes opérationnels.
6. Le présent rapport est fondé sur les travaux d'une mission d'évaluation qui a séjourné au Sénégal du 6 au 22 mars 2000¹. L'évaluation a porté principalement sur les résultats obtenus par le programme de pays en tant que mécanisme de planification et d'exécution des activités. Il s'agissait de savoir si l'approche-programme peut être plus efficace que les projets isolés et de dégager les enseignements à appliquer pour préparer le programme de pays à venir.
7. L'évaluation tente en particulier d'établir dans quelle mesure le programme de pays:

¹ La mission se composait de deux consultants internationaux (dont le chef d'équipe) et d'un consultant national.



- a permis de modifier les activités de développement en cours de façon à les regrouper en un programme de pays rationnel;
- a eu un effet sur l'identification, la formulation, l'établissement du budget, la mobilisation des ressources et l'exécution des activités;
- a renforcé l'efficacité de la contribution du PAM au développement (cohérence des objectifs, couverture géographique des activités, intégration avec les programmes d'autres institutions, souplesse dans la répartition des ressources);
- a facilité la sélection des "meilleures pratiques" en matière d'aide alimentaire qui sont conformes aux principes de la politique visant à favoriser le développement.

APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

8. Le premier programme de pays pour le Sénégal (1999-2001) qui a été approuvé en 1998 par le Conseil d'administration du PAM avec un budget total de 11,7 millions de dollars, a les objectifs d'ensemble ci-après: a) inciter les parents à envoyer leurs enfants—en particulier les filles—à l'école; b) encourager les mères à participer au programme de santé et de nutrition; c) encourager les chômeurs des villes à s'efforcer d'améliorer leurs conditions de vie; d) encourager les groupements villageois à sauvegarder leur environnement et à créer de petites infrastructures de production agricole.
9. Le programme de pays a repris la plupart des projets du PAM en cours d'exécution avant le 1er janvier 1999, à l'exception du volet "sécurité alimentaire". Les diverses composantes ont été reciblées comme suit, compte dûment tenu de l'analyse de vulnérabilité effectuée en 1997:
 - **Cantines scolaires:** l'assistance à ces cantines a commencé en 1970. L'activité actuelle représente un élargissement du projet exécuté en 1992-1998. Cette composante a pour objectif de contribuer à la réalisation de la stratégie nationale en matière d'éducation en augmentant la fréquentation scolaire et la capacité d'apprentissage des élèves—notamment des filles et des enfants des zones rurales défavorisées—grâce à un apport suffisant de nourriture au cours de la journée. Le nombre de bénéficiaires est fixé à 56 000 élèves par an. Cette activité couvre 12 départements (sur les 30 que compte le pays) et bénéficie d'un budget de 5,5 millions de dollars.
 - **Nutrition communautaire:** l'intervention du PAM s'inscrit dans le projet de nutrition communautaire du gouvernement et vise à réduire la malnutrition. Ce projet concerne avant tout les zones urbaines et périurbaines où la malnutrition est la plus répandue. Il a pour bénéficiaires des femmes enceintes, des mères allaitantes et des enfants de six à 36 mois souffrant de malnutrition. Depuis le lancement du projet en 1997, 445 000 bénéficiaires ont été touchés pour un coût de 4,2 millions de dollars.
 - **Assainissement urbain:** ce projet a pour objectif à long terme d'améliorer les conditions de vie des populations de 10 villes et pour objectif immédiat d'organiser un réseau efficace de ramassage, d'évacuation et de traitement des déchets urbains en ayant recours le plus possible aux opérations manuelles pour la remise en état des réseaux d'évacuation des eaux de pluie, et de créer des emplois temporaires, particulièrement pour les travailleurs au chômage organisés en groupements d'intérêt économique. Depuis le lancement du projet en janvier 1995, le PAM a fourni 3,9 millions de dollars d'aide.
 - **Foresterie communautaire:** ce volet vise à permettre aux populations de prendre en main la gestion de ressources naturelles dans la perspective d'une amélioration de la



sécurité alimentaire. Il a les objectifs suivants: lutte contre la pauvreté (vente de produits et sous-produits forestiers, développement du maraîchage), amélioration de la sécurité alimentaire (conservation des sols et des eaux), diffusion de techniques agroforestières et promotion de la participation des femmes à la gestion des ressources naturelles. Cette activité ne couvre que 11 départements sélectionnés en fonction de leur vulnérabilité et des contraintes environnementales. Le coût total de cette activité, qui a commencé en 1992, est de 1,3 million de dollars.

- **Sécurité alimentaire:** ce volet fournit un appui aux associations d'agriculteurs afin de relancer la production vivrière dans le cadre du Programme spécial de sécurité alimentaire dans le sud et le sud-est du pays et du programme de CARITAS dans la région de Thiès. Cette activité, qui consiste principalement à construire des infrastructures hydro-agricoles, a été approuvée en 1999 pour un coût total de 736 000 dollars.

RESULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Evaluation globale

10. Le programme de pays a été établi sur la base des informations présentées dans l'étude de vulnérabilité de 1997, qui a nettement facilité le ciblage géographique des activités. Cette étude donne un aperçu général de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et constitue une première étape nécessaire mais non suffisante pour connaître la situation. Il serait souhaitable de compléter ce tableau général par des études plus spécifiques (portant par exemple sur le secteur urbain) qui permettraient de mieux comprendre les causes de la vulnérabilité, le comportement de la population et sa participation aux activités du programme. Ces informations paraissent nécessaires pour affiner les critères de sélection et obtenir le consensus des partenaires d'exécution.
11. Les composantes concernant les cantines scolaires et la foresterie communautaire répondent aux objectifs formulés dans le projet de plan d'opérations mais les différents partenaires d'exécution ont rencontré des difficultés pour mettre en place des systèmes appropriés de suivi et d'évaluation. Ainsi, la plupart des données disponibles concernent surtout le nombre de bénéficiaires et le niveau général des résultats. On dispose de peu ou pas d'informations pour savoir dans quelle mesure les objectifs immédiats sont atteints. Quant à l'assainissement urbain et à la nutrition communautaire, l'Agence des travaux publics (AGETIP) a étudié un système de suivi et d'évaluation qui fonctionne bien, de sorte qu'il est possible de déterminer l'état d'avancement des activités par rapport aux objectifs fixés. Le volet de sécurité alimentaire est encore trop récent pour faire l'objet d'une évaluation.

Coordination et partenariats

12. Un Comité de coordination du programme de pays a été constitué au début du programme. Il se compose de six représentants de l'AGETIP, du Comité national de sécurité alimentaire (CSA) et du PAM qui ont rencontré certaines difficultés pour se réunir. Quant aux comités de coordination technique créés pour chaque composante, leur fonctionnement est clairement prévu dans chaque plan d'opérations. Un seul plan d'opérations (cantines scolaires) a été signé alors que trois activités ont été approuvées. Les deux autres plans, qui concernent la foresterie communautaire et la sécurité alimentaire, sont en cours de mise au point.



13. Le PAM cogère l'activité concernant les cantines scolaires avec la Direction des bourses et des travaux scolaires (Ministère de l'éducation). Au niveau intermédiaire, ce partenariat porte presque exclusivement sur la gestion logistique des approvisionnements alimentaires. C'est le responsable des cantines scolaires qui est chargé de fournir les rapports de terrain pendant chaque inspection départementale. Les échanges d'informations et les communications entre le PAM, la Direction des bourses et les partenaires au niveau régional et départemental devraient être précisés et poursuivis.
14. Le PAM travaille en association avec l'AGETIP en ce qui concerne l'assainissement urbain. Aucun partenariat technique n'a pu être mis en place pour les opérations de compostage par l'intermédiaire de la FAO malgré les résultats prometteurs obtenus dans les villes de Rufisque et de Bambey. L'activité de nutrition communautaire est également exécutée en partenariat avec l'AGETIP. Les aliments d'appoint ont été produits par des entreprises privées locales. Le principal partenaire technique chargé de diriger les opérations relevant de la sécurité alimentaire est CARITAS.
15. Dans le cadre du SSP et du programme de pays, il était recommandé de mettre en place des partenariats avec d'autres organisations des Nations Unies, des donateurs et des ONG de façon à assurer l'harmonisation avec les cycles de programmation du PNUD, de L'UNICEF et du Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP) et avec le Neuvième plan quinquennal du développement du Sénégal. Les rapports se déroulent fréquemment à un niveau non officiel et l'existence d'un partenariat actif et surtout technique n'est pas encore démontrée. Cependant, à la suite de l'engagement de l'UNICEF en faveur d'un programme de soutien des cantines scolaires dans la région de la Casamance et en application des directives du FNUAP, le PAM et l'UNICEF ont mis au point un mémorandum d'accord afin d'officialiser les partenariats.
16. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement mis au point en 1998 identifie cinq composantes en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté: accroissement et diversification des revenus et création d'emplois; amélioration de l'accès aux services sociaux de base grâce à la création d'infrastructures communautaires; renforcement des capacités de production des bénéficiaires et amélioration du système de suivi des conditions de vie des ménages; réseaux de sécurité; promotion économique des femmes. Les activités du programme de pays intéressent chacune de ces cinq composantes et le PAM participe à toutes de concert avec d'autres institutions du système des Nations Unies. Toutefois, l'expérience pratique a montré qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer l'intégration au niveau de l'exécution.

Intégration, cohérence et concentration

17. Qu'il s'agisse de la conception des activités ou de leur exécution actuelle, il n'y a pas ou à peu près pas de cohérence et d'intégration entre les diverses activités de caractère social (projets de nutrition communautaire, cantines scolaires et assainissement). En revanche, les activités intéressant la production (foresterie communautaire et sécurité alimentaire) bénéficient d'une véritable intégration car elles ont presque les mêmes objectifs. Toutefois, il n'est ni souhaitable ni logique de mettre ces deux composantes en œuvre séparément.
18. Les instruments mis en place en vue d'améliorer le ciblage n'ont pas eu tout l'effet recherché du point de vue de la concentration géographique. Il n'est pas prévu explicitement de regrouper plusieurs opérations dans la même zone, sauf dans le cas, bien connu, des cantines scolaires et de la foresterie communautaire: ces activités se déroulent dans le même département à la suite de l'étude de vulnérabilité.



Appui au programme de pays

19. La délégation de pouvoirs dans le cadre du processus de décentralisation du PAM, a permis au Directeur de pays de procéder à des transferts de crédits budgétaires qui ont simplifié l'exécution du programme. En particulier, il a réaffecté des fonds non utilisés d'activités terminées (certaines cantines scolaires) à de nouvelles activités (foresterie communautaire) ou a ouvert immédiatement des crédits budgétaires pour lancer des activités nouvelles pour lesquelles aucune ressource n'avait été prévue.
20. Les agents de terrain souhaiteraient disposer d'un manuel qui fixe les diverses responsabilités en matière d'exécution des programmes de pays; cette lacune vient seulement d'être comblée grâce à la mise au point définitive du manuel de conception des programmes.
21. Le bureau régional pour le Sahel (Ouagadougou) a pu fournir un concours important dans divers domaines mais le bureau du Sénégal aurait souhaité recevoir davantage d'appui de l'Unité de programme régionale. En effet, le bureau de pays a été chargé de nouvelles responsabilités, mais sans augmentation des effectifs. Des cours de formation spécialisés devraient être organisés sur l'approche-programme, la préparation de différents documents (SSP, programme de pays) et le suivi et l'évaluation.
22. Le gouvernement a demandé au CSA d'apporter son assistance pour l'ensemble de la logistique tout en donnant des informations sur les marchés, les zones et les groupes à risque, comme il en est chargé. Le gouvernement apporte son appui aux diverses activités dans la même mesure qu'avant l'application de l'approche-programme au niveau du pays.

ACTIVITES DU PROGRAMME DE PAYS

Rôle et modalités de l'aide alimentaire

23. **Cantines scolaires:** la contribution de l'aide alimentaire à l'accroissement de la fréquentation scolaire en général et de celle des filles en particulier est bien connue. Cependant, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure l'éducation des filles bénéficie réellement de cette activité car les chiffres de départ sont mal connus et les statistiques ne font aucune distinction entre garçons et filles. Il est également difficile d'évaluer l'accroissement des inscriptions scolaires dans le cas des enfants de zones rurales défavorisées car les données disponibles ne portent que sur les enfants qui fréquentent l'école sans rapprochement avec le nombre total d'enfants d'âge scolaire. Cependant, le personnel enseignant estime, du point de vue qualitatif, que l'apport alimentaire supplémentaire a un effet direct tout à fait positif sur les capacités d'apprentissage des élèves.
24. **Nutrition communautaire:** l'aide alimentaire contribue à satisfaire les besoins nutritionnels des groupes les plus vulnérables (femmes enceintes, mères allaitantes, enfants souffrant de malnutrition) et encourage les femmes à fréquenter régulièrement les centres de nutrition communautaire de façon à profiter des services organisés et renforcer leurs connaissances sur la nutrition et les soins de santé. Les aliments distribués sont produits dans la zone.
25. **Assainissement urbain:** l'aide alimentaire a eu une incidence positive sur la mobilisation des chômeurs. Pendant son exécution, cette activité a parfois été interrompue pendant de longues périodes parce que les administrations locales ne tenaient pas leurs engagements financiers. L'aide alimentaire constitue un transfert de revenus très important pour les jeunes chômeurs, en particulier les jeunes femmes qui représentent environ 50



pour cent des participants aux activités des groupements d'intérêt économique dans les zones urbaines. Etant donné que cette activité constitue un soutien budgétaire pour le gouvernement et l'administration locale, elle devrait être réexaminée en fonction des principes de la politique visant à favoriser le développement.

26. **Foresterie communautaire:** l'aide alimentaire doit encourager la protection des ressources naturelles. Les groupements d'intérêt économique reçoivent des vivres en priorité. Les contrats entre le Service des eaux et forêts et ces groupements ne précisent pas le volume d'aide prévu de façon à éviter de lier le niveau de réalisation uniquement à la fourniture d'aide. Les produits du PAM sont souvent utilisés pour préparer des repas collectifs au moment où les travaux communautaires sont exécutés.
27. **Sécurité alimentaire:** l'aide alimentaire sert à créer des actifs à des fins d'utilisation et de production communautaires. Cependant, un volume limité de vivres est distribué pendant la période la plus difficile (saison de soudure).

Ciblage

28. Le ciblage reste une question particulièrement sensible dans le cas de l'aide aux cantines scolaires. Les critères et modalités qui ont servi de base au ciblage géographique sont toujours peu clairs pour de nombreux partenaires. Les écoles qui bénéficient de produits du PAM représentent 10 à 20 pour cent des établissements fonctionnant dans les zones géographiques visées. Les critères de sélection à l'intérieur des départements retenus sont souvent fixés par les comités de gestion ou à l'initiative des directeurs d'école. Le nombre de bénéficiaires (56 000) est resté à peu près le même que pendant la phase précédente et l'aide alimentaire ne touche qu'environ cinq pour cent des enfants sénégalais scolarisés.
29. L'activité d'assainissement urbain est mise en œuvre dans 10 villes depuis 1995 à la suite d'un projet pilote lancé en 1990 qui comprenait des travaux d'assainissement et la construction ou la remise en état d'infrastructures. En 1999, le gouvernement a décidé d'étendre cette activité à toutes les communes villageoises et les villes du Sénégal afin de réduire la pauvreté et d'améliorer l'hygiène dans les principales zones urbaines de sorte que le projet absorbe davantage de ressources du PAM.
30. Les centres de nutrition communautaire sont situés dans des districts considérés comme pauvres, mais on n'a pas encore entrepris d'études détaillées pour obtenir des informations approfondies sur la pauvreté urbaine. La priorité est actuellement donnée aux zones à forte densité de population où la malnutrition est très répandue. L'effectif requis pour ouvrir un centre a été fixé à 4 000 personnes.
31. Dans le cadre de l'activité de sécurité alimentaire, le ciblage est conforme aux critères de sélection de base du PAM. Cette activité se déroule dans les deux départements les plus pauvres du sud du pays.
32. Les activités de foresterie communautaire ont été ciblées sur la base des résultats de l'étude de vulnérabilité et en fonction de la gravité des problèmes environnementaux. Les 11 départements retenus correspondent aux zones d'intervention d'autres activités et on veille à définir des zones écologiques homogènes. Les bénéficiaires sont sélectionnés essentiellement en fonction de l'ampleur des problèmes environnementaux et de l'intérêt manifesté par les communautés.

Mise en application des Engagements du PAM en faveur des femmes

33. Tenant compte du Plan d'action en faveur des femmes sénégalaises 1997-2000 du gouvernement, le PAM a organisé un atelier de sensibilisation avec ses partenaires et créé un comité de suivi chargé de vérifier les engagements et de suivre leur mise en application



pendant le cycle de programmation (1999-2001). Le PAM a également financé un programme de formation lié à la problématique hommes-femmes afin de soutenir les cinq composantes du programme de pays, programme qui porte principalement sur la gestion des vivres, les fonctions de gestion et l'administration locale.

34. Dans le cas des cantines scolaires, le PAM a prévu, en application de ses engagements, l'attribution aux filles d'au moins 50 pour cent du budget total de l'activité et la distribution de son aide à toutes les filles fréquentant les établissements couverts. Il n'est pas possible d'évaluer l'incidence de l'aide du PAM sur la fréquentation scolaire des filles parce que les données concernant la fréquentation ne sont pas ventilées par sexe.
35. Les femmes représentent 45 pour cent des 6 000 volontaires participant à l'activité d'assainissement urbain alors qu'un taux de 40 pour cent était prévu. Cette activité comporte un volet relatif à l'eau de boisson. Les 118 points d'eau courante sont gérés entièrement par des groupements d'intérêt économique féminins. Le volet de nutrition communautaire aide uniquement les femmes et les enfants. Cependant, il est encore nécessaire de renforcer la participation des femmes à la production d'aliments d'appoint afin de parvenir à l'autosuffisance.
36. Dans le cadre de la composante sécurité alimentaire, 60 pour cent des ressources doivent être allouées aux femmes. Dans les zones où cette activité a démarré, en particulier dans la région de Thiès, il est difficile de savoir dans quelle mesure cet objectif pourrait être atteint. Les travaux prévus exigent souvent la mobilisation de tous les villageois (construction de murs de clôture en pierre et de ponts, ou creusement de puits, constitution de réserves de grain au niveau du village).
37. Le plan d'opérations relatif à la composante de foresterie communautaire ne donne pas d'indication explicite concernant le rôle et la participation des femmes à cette activité. Les seules données disponibles proviennent de la première évaluation interne. D'après le rapport, à la suite de la mise en œuvre du Plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes du bureau du PAM au Sénégal, le pourcentage de femmes parmi les bénéficiaires de cette activité est passé de 33 pour cent en 1997 à 66 pour cent en 1998 et 1999. Les femmes reçoivent les rations et gèrent les approvisionnements par le truchement des associations féminines.

Suivi et évaluation des activités

38. Les données actuellement disponibles au sujet des cantines scolaires concernent principalement la logistique et sont tirées d'une série de fiches et de registres établis par le bureau local du PAM. Les données sont transmises du terrain aux services centraux lentement et irrégulièrement, ce qui ne facilite pas, bien entendu, la gestion rationnelle des approvisionnements.
39. Les données de suivi et d'évaluation disponibles au sujet de l'assainissement urbain sont fondées sur le nombre de volontaires, le nombre de communes et les montants alloués à titre d'indemnité financière. Ces données sont traitées tous les quatre mois par l'AGETIP qui les envoie ensuite au bureau du PAM. D'autres données rassemblées spécialement qui concernent principalement les aspects qualitatifs des principales activités font également ressortir le cas échéant les problèmes rencontrés pendant l'exécution du projet: efficacité du recrutement, méthodes d'organisation des travaux, qualifications des travailleurs des groupements d'intérêt économique, etc. Tous ces éléments donnent des informations sur les résultats obtenus et indiquent dans quelle mesure l'administration et la population locale participent aux activités.



40. Les indicateurs de suivi les plus actualisés pour évaluer l'efficacité des interventions au titre de la composante de nutrition communautaire sont les suivants: nombre de centres intéressés, nombre d'enfants et de femmes recevant des aliments d'appoint, nombre de rations distribuées, volume d'aliments d'appoint produit par les entreprises, volume d'aliments distribué par les centres. Ces indicateurs sont utiles pour évaluer l'état d'avancement du projet et le nombre et le type de bénéficiaires, mais ils ne donnent pas d'idée précise de l'effet de l'activité. Il faudrait adopter des indicateurs d'impact comme l'évolution des taux de malnutrition des enfants et de la récupération nutritionnelle.
41. Aucun indicateur de suivi n'a encore été mis au point pour l'activité de sécurité alimentaire qui vient de démarrer et pour laquelle il n'existe pas de plan d'opérations pour le moment. Cependant, CARITAS communique des indicateurs globaux sur le nombre de rations à fournir, le nombre de participants exprimé en personnes/jours et le nombre d'infrastructures à construire (murs de clôture en pierre, réserves de grains, puits) et ces indicateurs sont utiles pour évaluer le degré de réalisation atteint.
42. Le plan d'opérations concernant la composante de foresterie communautaire comporte un système de suivi et d'évaluation interne prévoyant comme première étape la mise en place d'une planification participative décentralisée au niveau des communautés. Le système fonctionne actuellement sur la base de contrats d'engagement qui aident à évaluer les réalisations effectives par rapport aux prévisions. Une deuxième étape devrait être organisée pour évaluer l'efficacité des opérations entreprises et le rôle de l'aide alimentaire.

COMPATIBILITE AVEC LA POLITIQUE VISANT A FAVORISER LE DEVELOPPEMENT

43. En raison de son caractère essentiellement descriptif, le SSP (1997) n'a pas fourni de données analytiques pertinentes pour concevoir un bon programme de pays. Certains des principes de développement formulés dans le programme de pays sont compatibles avec ceux qui ont ensuite été adoptés dans la politique visant à favoriser le développement (il convient de noter que le programme de pays en cours a été approuvé avant l'adoption de cette politique). En revanche, l'étude de vulnérabilité qui a servi de base à la définition des critères de couverture géographique et de ciblage des bénéficiaires constitue un instrument utile pour mieux connaître le pays, alors même que des études socio-économiques supplémentaires seraient nécessaires pour définir plus clairement les interventions et les populations visées.
44. Dans l'ensemble, les activités du programme de pays contribuent à réduire l'insécurité alimentaire des groupes cibles au moyen d'interventions dans deux domaines: a) la valorisation des ressources humaines grâce au renforcement du système d'éducation et à l'élargissement de l'accès des femmes et des enfants aux services de santé et de nutrition; b) la conservation de l'environnement et l'amélioration des conditions de vie et de la sécurité alimentaire.
45. Du point de vue de la compatibilité avec la politique visant à favoriser le développement, une activité doit particulièrement retenir l'attention: avant d'élargir le programme d'assainissement urbain, il faudrait procéder à une étude approfondie de la vulnérabilité en milieu urbain afin d'aligner l'assistance du PAM sur les objectifs de cette politique.
46. Quant à la composante de sécurité alimentaire, il est évident qu'elle a pour objectif de créer des actifs et de les remettre aux bénéficiaires et vise à satisfaire les besoins des communautés (puits, ouvrages anti-érosion, réserves de grains, etc.). Ces infrastructures



facilitent la réalisation des activités de production tout en assurant la meilleure rentabilité possible. Les populations sont organisées en groupements et en comités pour gérer et entretenir ces infrastructures. La composante de foresterie communautaire (reboisement, ouvrages de conservation des sols et des eaux et programmes hydrauliques au niveau des villages) se déroule suivant les mêmes modalités.

RECOMMANDATIONS

Ciblage du programme

47. Cette première expérience pratique de l'approche-programme montre l'importance et la nécessité de disposer d'un SSP rationnel et bien fondé qui aide à bien faire les choix nécessaires pour la mise au point et le suivi du programme de pays. Il est recommandé que le bureau de pays établisse des études portant sur un échantillon représentatif de bénéficiaires de façon à créer des zones de référence et à évaluer l'impact des investissements sur la réalisation des objectifs immédiats et la vulnérabilité.
48. Il faudrait effectuer des analyses de la pauvreté dans les zones urbaines et périurbaines pour améliorer le ciblage des bénéficiaires et lier l'assistance alimentaire du PAM à l'acquisition d'actifs durables et l'organisation d'activités rémunératrices.
49. Il est recommandé de renforcer l'approche participative afin de mieux identifier les priorités des populations bénéficiaires, de mieux maîtriser l'exécution des projets et d'assurer efficacement le suivi et l'évaluation.

Mise en œuvre du programme

50. Les composantes de valorisation des ressources humaines (nutrition communautaire et cantines scolaires) sont évidemment conformes à la politique visant à favoriser le développement, mais l'activité d'assainissement urbain devrait être réexaminée afin d'être adaptée à cette nouvelle politique. A l'heure actuelle, cette activité consiste simplement à fournir un soutien budgétaire pour la création d'emplois temporaires.
51. Il serait souhaitable de regrouper en un seul volet les activités collectives de production comme la foresterie communautaire et la sécurité alimentaire. A cet égard, il est recommandé que le Service des eaux et forêts, la FAO et le PAM mettent un place un partenariat triple pour assurer des qualifications complémentaires dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la protection de l'environnement. Une mise en œuvre tripartite serait parfaitement conforme aux directives de la politique visant à favoriser le développement en ce qui concerne la création et l'exploitation d'actifs pour les pauvres.
52. L'acquisition et la création d'actifs grâce à l'aide alimentaire est pratiquée pour des activités comme la foresterie communautaire et la sécurité alimentaire. Afin que l'incidence positive de l'aide alimentaire soit pleinement appréciée, il est recommandé que les études de faisabilité prévues soient menées à bien pour des activités créatrices de revenus comme la fabrication locale par des groupements d'intérêt économique urbains d'aliments enrichis au niveau du district ou les entrepôts et magasins de céréales associés aux cantines scolaires et aux activités de sécurité alimentaire.
53. A l'heure actuelle, la gestion du programme de pays est fondée avant tout sur les données logistiques fournies dans les rapports qui sont eux-mêmes basés sur les inventaires et les comptes rendus de gestion des produits alimentaires des divers bénéficiaires. Les informations nécessaires à la bonne exécution du programme de pays devraient être



fournies dans un rapport complet de suivi et d'évaluation pour chaque activité. A l'heure actuelle, il est impossible d'utiliser les données de base pour évaluer l'effet de l'aide alimentaire sur la réalisation des objectifs du programme de pays.

54. Il est recommandé que le bureau de pays favorise la mise en place d'un plan de suivi et d'évaluation qui soit compatible avec ceux des partenaires d'exécution. Le bureau pourrait ainsi déterminer les informations recherchées et obtenir les données requises pour prendre en temps voulu les décisions relatives à la programmation et à la distribution des vivres.
55. Pour obtenir des données quantitatives et qualitatives sur l'état d'avancement du programme de pays, il est recommandé d'identifier des indicateurs de performance permettant d'évaluer dans quelle mesure les objectifs sont atteints. A cet égard, il serait souhaitable de poursuivre les programmes de formation en vue de renforcer les capacités des agents du PAM.
56. Il faudrait procéder à une évaluation des qualifications de base nécessaires afin de faire en sorte que les bureaux de pays disposent de personnel qualifié, renforcent et remettent à jour ces qualifications au moyen d'ateliers de formation réguliers.

Travailler en partenariat

57. Le PAM et l'UNICEF travaillent de concert à établir une méthodologie commune pour mettre en place les cantines scolaires de l'UNICEF dans la région de la Casamance. Ce processus devrait donner l'occasion d'étendre les activités communes au nord du pays. Il est également recommandé que des informations soient communiquées, notamment au niveau local, quant aux conditions exigées pour que les écoles et les étudiants reçoivent l'aide du PAM.
58. Les organisations du système des Nations Unies devraient également chercher à instaurer un partenariat plus actif dans le cadre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ainsi qu'avec les ONG nationales et internationales. Les modalités de ce partenariat devraient être fixées dans le cadre d'un contrat spécifique pour chacune des activités comme cela se fait actuellement avec l'UNICEF.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

AGETIP	Agence des travaux publics
CSA	Comité national de sécurité alimentaire
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

