

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 10-11 février 2014

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2014/5-C
10 janvier 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES PROGRAMMES VIVRES POUR LA CRÉATION D'AVOIRS SUR LA RÉSILIENCE DES MOYENS D'EXISTENCE AU SÉNÉGAL (2005-2010)

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://executiveboard.wfp.org>)

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 d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OEV*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Fonctionnaire chargée de l'évaluation, OEV: Mme E. Benoit tél.: 066513-3802

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

*Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La présente évaluation porte sur les résultats et l'impact des programmes Vivres pour la création d'avoirs mis en œuvre au Sénégal, et s'inscrit dans une série d'évaluations de l'impact de ces programmes sur la résilience des moyens d'existence. L'équipe d'évaluation a mis l'accent sur les enseignements à tirer afin de renforcer cet impact et de faire concorder à l'avenir la programmation des activités Vivres pour la création d'avoirs avec la stratégie en faveur de la résilience adoptée par le Gouvernement en 2013, le guide d'orientation que leur a consacré le PAM en 2011 et la politique de celui-ci en matière de réduction des risques de catastrophe.

L'évaluation a porté sur les composantes Vivres pour la création d'avoirs de trois interventions menées par le PAM de 2005 à 2010, à savoir le programme de pays 104510 et les interventions prolongées de secours et de redressement 101881 et 106120. Près de 209 000 participants par an, dans 14 départements, sept régions et six zones de subsistance, ont reçu des vivres et d'autres intrants destinés à la création d'avoirs pendant les périodes de soudure.

Au cours de la période examinée, la population multiethnique du Sénégal, estimée à 13,6 millions d'habitants en 2012, a été touchée par les effets cumulés de plusieurs crises, notamment le conflit en Casamance, la flambée des prix alimentaires en 2008 et des inondations en 2009. Le Sénégal est très exposé aux catastrophes naturelles, aux épidémies, à l'érosion côtière et à la salinisation des sols. En 2012, plus de 50 pour cent de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté, principalement en milieu rural.

L'équipe d'évaluation a constaté que 95 pour cent des avoirs étaient toujours exploités. Selon 85 pour cent des participants interrogés, les activités Vivres pour la création d'avoirs ont procuré des avantages à court terme qui ont permis d'améliorer la sécurité alimentaire. Les effets favorables observés à moyen terme étaient essentiellement liés aux avoirs offrant des possibilités d'activités rémunératrices ou de production vivrière, tels que les jardins, les digues et la régénération des mangroves: 82 pour cent des membres des groupes de concertation dans les villages participants ont indiqué des effets favorables sur l'environnement biophysique grâce à l'amélioration de la production agricole, du couvert végétal, de la stabilisation des sols et de l'accès à l'eau; l'aménagement de vergers et de potagers, l'amélioration des pâturages et la hausse des rendements ont également contribué à accroître la productivité agricole; 88 pour cent des bénéficiaires interrogés ont déclaré que l'augmentation des rendements, des excédents et des revenus avaient permis de diversifier les options de subsistance. Une analyse du régime alimentaire a révélé que les habitudes de consommation des ménages participants s'étaient sensiblement améliorées.

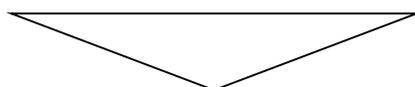
Les activités Vivres pour la création d'avoirs se sont avérées moins efficaces pour générer des effets à plus long terme sur la cohésion sociale et le renforcement de la résilience; 78 pour cent des personnes interrogées n'ont mentionné aucun changement majeur. Les modalités de distribution des vivres et les normes de travail dans le cadre de ces activités n'étaient pas toujours clairement définies, cohérentes ou respectées au niveau des villages, ce qui a engendré un sentiment d'inégalité. Les programmes Vivres pour la création d'avoirs semblent avoir été plus particulièrement destinés aux femmes et leur avoir permis de renforcer leur participation

au budget du ménage. Les avoirs le plus souvent évoqués (mise en valeur des basses terres et création de jardins) ont eu des retombées positives.

Le ciblage géographique était adéquat à l'échelle nationale, mais celui effectué au niveau des villages a pâti d'une mise en œuvre inappropriée et de problèmes généralisés de transparence. Parmi les autres facteurs ayant limité l'impact des activités figurent les capacités financières et opérationnelles, les partenariats, et les compétences techniques en matière de conception, d'exécution, de sensibilisation des communautés (à l'égard notamment de l'entretien des avoirs), et de suivi. Les évaluateurs ont constaté l'insuffisance des mécanismes d'établissement de rapports et le manque d'indicateurs pertinents pour mesurer les progrès.

L'équipe d'évaluation a recommandé d'adopter vis-à-vis de la résilience une approche pluriannuelle, fondée sur les activités Vivres pour la création d'avoirs et rattachée aux cadres nationaux; de veiller à l'application effective des politiques et des orientations institutionnelles du PAM sur le terrain; de conclure des accords de partenariat aux fins de l'exécution ainsi que des plans d'action participatifs au niveau des communautés; d'appuyer l'élaboration d'un cadre de référence pour le suivi et l'évaluation des activités Vivres pour la création d'avoirs; et d'établir une stratégie de communication à l'échelle des communautés.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de l'impact des programmes Vivres pour la création d'avoirs sur la résilience des moyens d'existence au Sénégal (2005–2010)" (WFP/EB.1/2014/5-C) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2014/5-C/Add.1, et invite le Secrétariat à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation a consisté à examiner l'impact des activités Vivres pour la création d'avoires (VCA) menées par le PAM au Sénégal entre 2005 et 2010. Elle fait partie d'une série d'évaluations de l'impact de ces activités dans plusieurs pays, dont les objectifs sont d'apprécier leurs effets et leur impact sur la résilience des moyens d'existence, de déterminer les changements à y apporter pour obtenir de meilleurs résultats et de dégager des enseignements en vue de mieux se conformer au guide d'orientation correspondant élaboré par le PAM en 2011 et à sa politique en matière de réduction des risques de catastrophe¹. Les constatations issues de l'évaluation ont été examinées à la lumière de la stratégie du gouvernement en faveur de la résilience² et des mesures d'adaptation au changement climatique³. Trois grandes questions ont été au cœur de l'évaluation:
 - quelles ont été les répercussions positives et négatives des activités VCA sur les membres des ménages et des communautés qui y ont participé?
 - quels ont été les principaux facteurs ayant influé sur l'obtention des résultats et des impacts?
 - comment les activités VCA pourraient-elles être améliorées pour tenir compte des réponses aux deux premières questions?
2. L'évaluation a été consacrée aux avoires créés dans le domaine des ressources naturelles et s'est appuyée sur une théorie du changement pour examiner les effets escomptés à court, moyen et long terme, notamment sur la sécurité alimentaire biophysique, les moyens d'existence et la résilience.
3. La méthode mixte adoptée par l'équipe d'évaluation a reposé sur l'analyse de documents, une enquête auprès de 1 596 ménages (826 dans les villages participants et 720 dans les villages témoins)⁴, 38 profilages de village, 76 discussions avec des groupes de concertation composés soit d'hommes, soit de femmes, 131 entretiens semi-structurés avec les principaux acteurs concernés et 20 examens des avoires créés.
4. Les procédures en vigueur au PAM pour l'établissement des rapports relatifs aux interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) ne permettent pas d'assurer le suivi des ressources et des dépenses par composante; conjuguée aux insuffisances du suivi, cette carence a posé de gros problèmes, du fait du manque de relevés permettant de contrôler les avoires, ainsi que des lacunes et des incohérences constatées tout au long du cycle du

¹ Guide d'orientation du PAM relatif aux activités VCA (2011) et "Politique du PAM en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe" (WFP/EB.2/2011/4-A). Les programmes sur lesquels porte l'évaluation avaient été conçus et mis en œuvre avant l'adoption du guide d'orientation et de la politique, mais leurs objectifs étaient globalement semblables et, dans les termes de référence de l'évaluation, l'accent a été mis sur l'apprentissage.

² Cette stratégie a été établie en 2013 pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la vulnérabilité.

³ Ces mesures incluent le Plan d'action national pour l'adaptation aux changements climatiques de 2006, la stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques de 2010, ainsi que le profil de pays pour le Sénégal en matière de risque climatique et d'adaptation établi en 2011 par le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement de la Banque mondiale (Vulnérabilité, réduction des risques et adaptation au changement climatique).

⁴ Sont considérés comme villages participants les villages ayant bénéficié d'au moins une activité VCA; les villages témoins partagent des caractéristiques très proches, mais n'ont pas été le théâtre d'activités VCA.

projet⁵. L'équipe d'évaluation a examiné les avoirs créés dans 65 villages bénéficiaires, pour lesquels le bureau de pays disposait de dossiers et connaissait le lieu de leur établissement; toutefois, d'après les rapports des partenaires consultés ultérieurement, le nombre de villages ayant bénéficié des activités aurait été beaucoup plus important.

5. La validation de l'échantillon, la triangulation des données et une analyse transversale comparative des ménages participants et des ménages témoins ont contribué à pallier ces inconvénients. L'équipe d'évaluation a constaté que les activités avaient eu des retombées considérables, ce qui a limité la portée analytique des données comparatives, même si des différences significatives ont été confirmées en divers points de l'analyse.

CONTEXTE

6. Au cours de la période examinée, la population multiethnique du Sénégal, estimée à 13,6 millions d'habitants en 2012, a été touchée par les effets cumulés de plusieurs crises, notamment le conflit en Casamance, la flambée des prix alimentaires en 2008 et des inondations en 2009. Le PAM a fait face à une situation d'urgence à l'échelle nationale en changeant l'orientation de l'IPSR 106120, initialement axée sur le redressement et la stabilisation en Casamance, afin de couvrir 13 des 14 régions du Sénégal, et en la fusionnant avec les opérations relevant du programme de pays 104510. Les ressources, déjà restreintes, ont donc dû être plus largement réparties dans l'ensemble du pays et au bout du compte, il a fallu réduire les transferts de vivres destinés aux bénéficiaires ciblés, y compris les participants aux activités VCA.

Activités VCA menées par le PAM au Sénégal de 2005 à 2010

7. L'évaluation a porté sur les composantes Vivres pour la création d'avoirs de trois projets, le programme de pays 104510 (2007–2011) et les IPSR 101881 (2005–2007) et 106120 (2008–2011), qui avaient permis d'atteindre de 37 000 à 209 000 participants par an⁶ dans 14 départements, 7 régions et 6 zones de subsistance. Les coûts ont été estimés à 7,62 millions de dollars, soit 6 pour cent de l'ensemble des dépenses engagées par le bureau de pays tout au long de la période examinée.
8. Le ciblage géographique au niveau national s'est appuyé sur une analyse de la sécurité alimentaire, et le ciblage au niveau des communautés a été décidé localement par le PAM et ses partenaires sur le terrain au cours de réunions annuelles. Les partenaires et les autorités villageoises ont sélectionné les participants sur la base du principe d'auto-ciblage⁷. Les participants ont reçu des vivres et bénéficié d'autres mesures d'incitation (distribution de semences et organisation de formations, par exemple) en échange de leur participation à la construction d'avoirs pendant la période de soudure, le travail étant régi par des normes négociées.

⁵ Par exemple, selon les rapports normalisés sur les projets du PAM, 209 000 personnes ont participé à 37 000 activités VCA entre 2005 et 2010 alors que la banque de données de suivi du bureau de pays ne contenait des informations que sur des activités de ce type ciblant 13 830 participants.

⁶ Le nombre maximum de bénéficiaires a été atteint lors de la situation d'urgence nationale décrétée en 2008.

⁷ Il était prévu que les activités VCA ne présentent de l'intérêt que pour les membres des communautés vivant dans la pauvreté et valides, les prestations en contrepartie de leur participation étant censées être insuffisantes pour susciter l'intérêt d'autres personnes.

CONSTATATIONS

Catégorie et état de fonctionnement des avoirs

9. Trois catégories d'avoirs ont été examinées:

- i) les travaux de reboisement - pépinières, régénération naturelle assistée et remise en état des mangroves (35 pour cent des avoirs examinés);
- ii) les travaux liés à la mise en valeur des basses terres et à la protection contre les inondations (40 pour cent);
- iii) les jardins communautaires et les pépinières associées (25 pour cent).

10. Quatre-vingt-quinze pour cent des avoirs examinés étaient encore exploités (voir le tableau 1); les activités liées à l'aménagement des jardins et à la mise en valeur des basses terres ont été généralement mieux cotées que les activités de reboisement⁸. Quatre-vingt-cinq pour cent des avoirs, soit 94 pour cent de ceux qui étaient encore en place, se trouvaient à un emplacement qui faisait qu'ils étaient bien ou très bien situés pour répondre aux besoins du paysage ou des communautés⁹.

TABLEAU 1: SCORES D'ÉVALUATION DES AVOIRS*, PAR CATÉGORIE						
Nombre d'avoirs	Catégorie d'avoirs	Nombre de zones de subsistance	Lieu	Qualité	Entretien	Moyenne
7	Reboisement	4: agro-sylvo-pastorale/vivrière; agropastorale/arachide; agropastorale/niébé; agroforestière/pêche-tourisme	3	3,3	2,4	2,9
8	Mise en valeur des basses terres	4: agropastorale/arachide; agro-sylvo-pastorale/vivrière; agroforestière/pêche-tourisme; agro-sylvo-pastorale/arachide et coton	5	3,25	3,25	3,8
5	Jardins communautaires**	4: agropastorale/arachide; agropastorale/niébé; agro-sylvo-pastorale/vivrière; sylvo-pastorale	4,8	3,6	4	4,1
20	Total	6	4,3	3,4	3,2	3,6

* 5 = excellent; 4 = bien; 3 = passable; 2 = insuffisant; et 1 = très insuffisant.

** Une pépinière rattachée à un jardin communautaire est comptabilisée comme un avoir.

Source: Vérification des avoirs, 2013.

11. Aucune stratégie systématique d'entretien n'avait été établie pour assurer la durabilité à plus long terme: dans les villages participants, 73,7 pour cent des personnes interrogées ont indiqué avoir pris part à la construction des avoirs, mais seulement 52 pour cent des groupes de concertation villageois ont mentionné l'existence de comités d'entretien. Les conséquences étaient manifestes, près de 95 pour cent des digues recensées lors de l'évaluation étant inachevées.

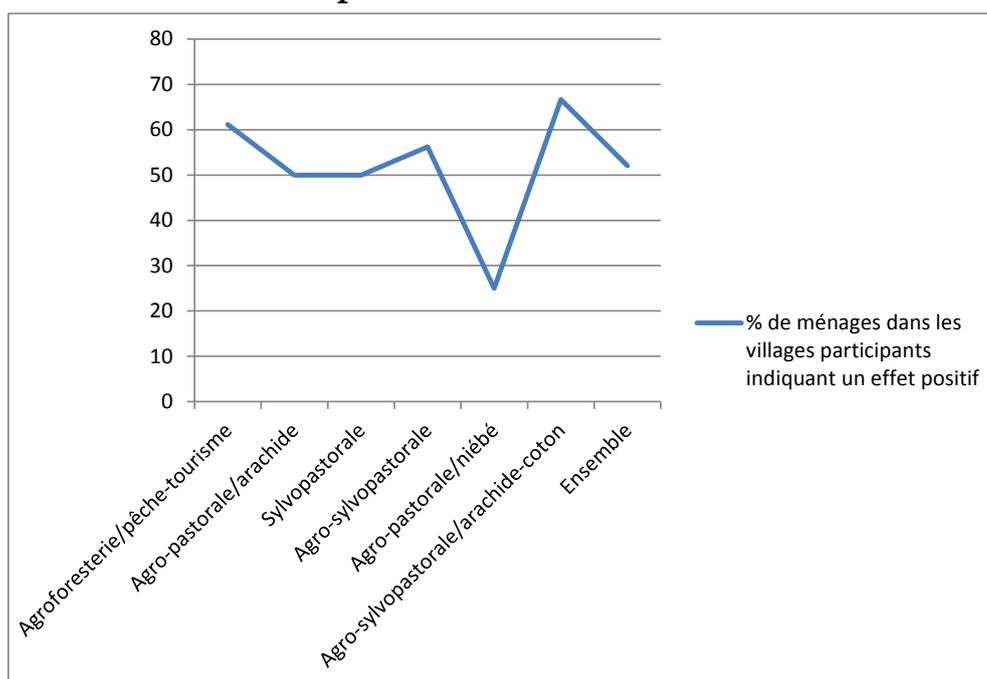
⁸ Le protocole d'examen des avoirs se fonde sur la méthode de détermination des scores des communautés en termes d'avoirs, décrite dans le guide d'orientation du PAM relatif aux activités VCA (annexe E-1).

⁹ En ce qui concerne les avoirs liés au reboisement, l'équipe d'évaluation a noté que les lieux de remise en état des mangroves et de régénération naturelle assistée obtenaient un bon score pour ce qui était de l'emplacement, contrairement aux pépinières et aux plantations d'arbres.

Effets sur l'environnement biophysique et sur l'agriculture

12. Dans les villages participants, 82 pour cent des membres des groupes de concertation estimaient que la construction d'avoires avait des effets biophysiques, qui se manifestaient au niveau du couvert forestier, de la stabilité des sols, de l'incidence d'inondations, et de la disponibilité et de l'utilisation de l'eau. La figure 1 montre que la majeure partie des ménages interrogés lors de l'enquête ont mentionné des effets dans toutes les zones sauf la zone agropastorale dominée par la culture du niébé. Bien qu'aucune différence statistique n'ait été décelée entre les zones de subsistance, un lien étroit entre l'état des avoires et les effets biophysiques a été constaté.

Figure 1: Effets biophysiques des avoires selon les participants, par zone de subsistance



Source: Entretiens avec des groupes de concertation, 2013

13. Dans les villages témoins, 18 pour cent des personnes interrogées ont fait état d'effets positifs sur l'environnement biophysique. Ces retombées ont été confirmées par l'équipe d'évaluation, qui a découvert que les villages témoins avaient reproduit les avoires ayant donné de bons résultats ou qui leur étaient utiles, notamment pour ce qui était de la régénération naturelle assistée, du reboisement et des digues.
14. En raison des insuffisances du suivi, il n'a pas été possible d'apprécier les changements entraînés par la création d'avoires au niveau de la productivité agricole. Cependant, moyennant la triangulation des données issues de l'enquête menée auprès des ménages, des informations communiquées par les groupes de concertation et des données secondaires, l'équipe d'évaluation a obtenu des données qualitatives qui ont permis de faire apparaître un lien entre la création d'avoires de grande qualité et l'accroissement de la productivité agricole dans les villages participants. Par exemple:
- la mise en valeur des basses terres et la remise en état des mangroves ont contribué à accroître les rendements, à enrichir la diversité biologique, à faciliter l'accès à l'eau, à dessaler les sols, à améliorer le couvert végétal et à réduire la dégradation des terres côtières;

- le reboisement a permis de maintenir les troupeaux et d'utiliser des plantes à des fins médicinales et alimentaires;
- les digues anti-sel ont concouru à la bonification des terres cultivables et à l'augmentation des rendements et du nombre des cycles de récolte, grâce à l'assistance technique et aux semences certifiées fournies dans le cadre des activités VCA;
- les digues ont permis de recharger les eaux souterraines, de dessaler des parcelles, de pratiquer la pisciculture et la riziculture, et d'irriguer jardins et rizières.

Effets sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence

15. Selon 85 pour cent des ménages participants interrogés dans le cadre de l'enquête, les activités VCA ont procuré des avantages immédiats sur le plan de la sécurité alimentaire; il n'y avait pas de différence notable entre les perceptions des femmes et des hommes. Les scores de consommation alimentaire n'étaient repris que dans un seul rapport normalisé sur les projets pour toutes les activités analysées¹⁰, ce qui n'a pas permis de procéder à une analyse des tendances. D'après les données qualitatives et les documents des partenaires, les jardins et les avoirs liés à l'agroforesterie ont beaucoup contribué au renforcement de la sécurité alimentaire à court et moyen terme, en permettant de diversifier l'alimentation et de produire des excédents qui ont pu être consommés ou vendus.
16. L'analyse des régimes alimentaires effectuée lors de l'évaluation a fait ressortir d'importantes différences dans le nombre des repas quotidiens (tableau 2) et les aliments consommés:
- entre les groupes participants et les groupes témoins, les enfants bénéficiaires prenant un plus grand nombre de repas;
 - entre les villages participants et les villages témoins, les jeunes et les enfants dans les premiers consommant un plus grand nombre de repas; et
 - entre différents groupes d'âge dans les villages participants: les adultes bénéficiaires prenaient moins de repas que les autres, mais les données indiquent que la qualité de leurs repas était meilleure et qu'ils partageaient leur nourriture avec leurs enfants, qui prenaient davantage de repas que les enfants non bénéficiaires.
17. La différence la plus statistiquement significative au niveau de la consommation concerne les apports en fruits. Les bénéficiaires en mangeaient 5,8 fois par semaine, contre 3,5 fois pour les non-bénéficiaires. La quantité de viande consommée dans les villages participants et par les bénéficiaires était également supérieure.

¹⁰ Rapport normalisé sur les projets relatif à l'IPSR 106121 en 2010.

TABLEAU 2: NOMBRE DE REPAS QUOTIDIENS, PAR GROUPE D'ÂGE (en pourcentage des personnes interrogées)					
Nombre de repas	0	1-2	3	4-9	Total
Villages participants (non bénéficiaires)					
Adultes (> 18 ans)	0	7,04	92,11	0,84	100
Jeunes (6 à 18 ans)	0,85	3,95	91,53	3,67	100
Enfants (6 mois à 5 ans)	1,43	1,43	66,29	30,35	100
Villages participants (bénéficiaires)					
Adultes (> 18 ans)	0	19,4	80,17	0,43	100
Jeunes (6 à 18 ans)	0	0	8,66	91,03	100
Enfants (6 mois à 5 ans)	0	5,13	56,88	38,00	100
Villages témoins (non bénéficiaires)					
Adultes (> 18 ans)	0	24,03	75,84	0,13	100
Jeunes (6 à 18 ans)	0,26	13,5	82,44	3,80	100
Enfants (6 mois à 5 ans)	1,24	8,51	62,9	27,31	100

Source: Enquête auprès des ménages, 2013.

18. Augmentation des rendements, production d'excédents et activités rémunératrices, telles étaient les améliorations survenues au niveau des moyens d'existence grâce aux activités VCA. Comme le montre le tableau 3, des différences significatives apparaissent s'agissant de la perception de ces améliorations, mentionnées par 88 pour cent des bénéficiaires interrogés contre 48 pour cent des non-bénéficiaires dans les villages participants, et par 74 pour cent des personnes interrogées dans les villages participants contre 48 pour cent dans les villages témoins. Dans l'ensemble, les réponses des femmes étaient légèrement moins positives que celles des hommes. Les effets perçus dans les villages témoins pouvaient être en réalité des effets secondaires et tenir aussi à certaines interventions menées au niveau environnemental, comme la remise en état des mangroves, susceptibles d'avoir des répercussions plus vastes sur l'environnement.

TABLEAU 3: PERCEPTION DE L'AMÉLIORATION DES MOYENS D'EXISTENCE LIÉE AUX ACTIVITÉS VCA (en pourcentage des personnes interrogées)			
Catégorie		Amélioration sensible/légère	Aucune amélioration
Zone de subsistance	Agroforesterie/pêche-tourisme	75,6	24,4
	Agropastorale/arachide	54,5	45,5
	Sylvo-pastorale	70,0	30,0
	Agro-sylvo-pastorale/vivrière	57,8	24,2
	Agropastorale/niébé	65,6	34,4
	Agro-sylvo-pastorale/arachide et coton	82,3	17,7

TABLEAU 3: PERCEPTION DE L'AMÉLIORATION DES MOYENS D'EXISTENCE LIÉE AUX ACTIVITÉS VCA (en pourcentage des personnes interrogées)			
Catégorie		Amélioration sensible/légère	Aucune amélioration
Villages participants	Bénéficiaires	88,2	11,8
	Non bénéficiaires	48,4	51,6
	<i>Total partiel</i>	<i>74,1</i>	<i>25,9</i>
Villages témoins		48,0	52,0
TOTAL		63,5	36,5

Source: Enquête auprès des ménages, 2013.

19. Des différences ont été également relevées entre les zones de subsistance, de plus grandes améliorations ayant été signalées dans celles ayant bénéficié de la mise en valeur des basses terres et de la création de jardins. Les bénéficiaires ont fait état d'améliorations plus importantes que les non-bénéficiaires dans toutes les zones sauf deux, où des effets directs moins favorables pour les bénéficiaires ont été signalés: la zone agropastorale de culture du niébé, où la production est déficitaire¹¹, et la zone d'agroforesterie et de pêche, qui est tournée vers le tourisme, où la persistance du conflit se répercute sur le revenu de tous les groupes.
20. En raison de l'insuffisance des données de suivi, il n'a pas été possible d'évaluer directement les fluctuations de revenu résultant des activités VCA. Toutefois, selon le suivi qualitatif effectué par les partenaires:
- la remise en état des mangroves et l'enrichissement correspondant de la diversité biologique ont contribué à accroître les activités halieutiques et apicoles à des fins commerciales;
 - les plantations d'anacardiens ont permis d'augmenter les revenus tout en offrant une protection contre les incendies;
 - la régénération naturelle assistée a permis non seulement d'assurer une protection contre les incendies, mais aussi de créer des emplois dans le secteur forestier et d'accroître les revenus tirés de la vente des sous-produits forestiers;
 - malgré quelques occasions manquées, comme la pisciculture, et le fait que 95 pour cent des digues étaient inachevées, la mise en valeur des basses terres et la construction de digues ou de micro-digues dans les parcelles ont concouru à l'augmentation des rendements et des possibilités de revenu connexes grâce à la réhabilitation des rizières¹²;

¹¹ Zones de subsistance décrites dans l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité menée par le PAM (2010).

¹² Selon les rapports normalisés sur les projets, le défrichage des basses terres et l'aménagement de parcelles rizicoles ont permis de remettre en état 84 689 hectares de terres en vue de leur utilisation à des fins agricoles. Les rapports du projet d'appui à la petite irrigation indiquaient les changements mesurés imputables aux activités VCA menées, à l'assistance technique fournie et aux semences certifiées distribuées; ainsi, la hausse des rendements rizicoles de 800 kilogrammes par hectare à 3,5 tonnes, et l'augmentation des cycles de récolte, passés de 2 à 3 par an.

- les jardins associés aux activités VCA ont contribué à l'amélioration des moyens d'existence, en particulier s'agissant du revenu des femmes. De nombreux témoignages ont fait état de la vente d'excédents obtenus de ces jardins, mais ceux-ci n'ont jamais été quantifiés. Il ressort des entretiens menés avec les groupes de concertation (voir le tableau 4) que les hommes et les femmes ne partageaient pas le même point de vue concernant l'impact des activités sur l'indépendance financière des femmes.

Effets sur la cohésion sociale et la résilience

21. Les stages de formation associés aux activités VCA ciblaient pour la plupart les femmes et portaient sur la construction d'avoirs techniques, la nutrition et l'hygiène; un peu moins de la moitié des personnes interrogées ont estimé que ces activités avaient contribué à renforcer la participation des femmes à la prise de décisions, leur autonomisation et leur capacité d'auto-organisation. Toutefois, il a été observé que la formation en matière de régénération naturelle assistée n'avait pas bien ciblé les personnes chargées d'exécuter les travaux.
22. La migration est une stratégie de survie ancestrale pour faire face à l'insécurité alimentaire en milieu rural. Selon les données qualitatives recueillies auprès de la plupart des personnes interrogées, les activités VCA ont permis de réduire ce phénomène dans toutes les zones et pour toutes les catégories d'avoirs, notamment lors des travaux de construction; dans les villages participants, la rétention de la main-d'œuvre qui en a découlé a eu des effets positifs sur les rendements agricoles et a réduit la vulnérabilité.
23. Le PAM, à l'instar d'autres organismes, a encore du mal à établir des critères pertinents pour évaluer la résilience. Plutôt que d'essayer d'en faire une estimation directe, l'équipe d'évaluation a sélectionné comme principaux critères de résilience l'accroissement de l'aptitude à faire face aux crises, les stratégies de survie et les possibilités de subsistance. Elle a analysé les perceptions des personnes interrogées, qui recoupaient globalement les interprétations des groupes de concertation – pour qui la résilience équivalait à l'amélioration de la sécurité alimentaire et des possibilités de subsistance.
24. Le tableau 4 récapitule les effets des activités VCA tels que perçus par les groupes de concertation dans plusieurs domaines. Il en ressort que les activités VCA ont été très appréciées en règle générale, et plus particulièrement en ce qui concerne leurs effets sur les revenus et la nutrition. Les avoirs créés n'avaient pas eu d'incidence sur la résilience, mais beaucoup croyaient en leur potentiel, ce qui donne à penser que des effets pourraient se matérialiser ultérieurement.

TABLEAU 4: IMPACT DES ACTIVITÉS VCA D'APRÈS LES GROUPES DE CONCERTATION				
Effets/impact	Villages participants		Villages témoins	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Appréciation positive des activités VCA	Oui	Oui	Oui	Oui
Amélioration des revenus	Oui	Oui	Non	Non
Amélioration de la sécurité nutritionnelle des familles	Oui	Oui	Non	Non
Niveau d'indépendance financière	Oui	Non	Non	Non
Impact sur la résilience	Non	Non	Non	Non
Potentiel d'amélioration de la résilience	Oui	Oui	Oui	Oui

Source: Entretiens avec des groupes de concertation, 2013.

25. Le tableau 5 est plus détaillé et fait apparaître d'importantes divergences entre les perceptions des hommes et celles des femmes quant aux effets sur la résilience, les hommes ayant été dans l'ensemble plus positifs. L'équipe d'évaluation n'a pu complètement expliquer ces différences, mais les disparités étant encore plus marquées entre les villages participants et les villages témoins, il semblerait qu'il existe bel et bien un effet lié aux activités VCA.

TABLEAU 5: EFFETS PERÇUS EN MATIÈRE DE RÉSILIENCE, PAR SEXE (en % des personnes interrogées)			
		Aucun impact	Léger impact
Villages participants	Hommes	68,42	31,58
	Femmes	73,68	26,32
	Total	71,05	28,95
Villages témoins	Hommes	78,95	21,05
	Femmes	89,47	10,53
	Total	84,21	15,79
TOTAL		77,63	22,37

Source: Entretiens avec des groupes de concertation, 2013.

26. Le tableau 6 corrobore les constatations qui se sont dégagées des échanges menés par les groupes de concertation au sujet de l'effet des activités VCA sur la participation des femmes à la gestion du budget du ménage: 64 pour cent des ménages bénéficiaires ont fait état d'une telle participation, contre 33 pour cent et 52 pour cent respectivement dans les ménages non bénéficiaires et les villages témoins. Des données plus détaillées révèlent des différences entre zones de subsistance: dans la sous-région sylvo-pastorale, 15 pour cent seulement des ménages bénéficiaires ont indiqué que les femmes participaient à la gestion du budget.

TABLEAU 6: PARTICIPATION À LA GESTION DU BUDGET ALIMENTAIRE DES MÉNAGES (en % des personnes interrogées)				
		Femmes/maris et femmes	Maris	Autres
Villages participants	Bénéficiaires	63,68	33,97	2,35
	Non-bénéficiaires	32,92	56,46	5,62
	<i>Total partiel</i>	<i>52,55</i>	<i>43,69</i>	<i>3,76</i>
Villages témoins		51,65	43,90	4,42
Total général		52,13	43,79	4,08

Source: Enquête auprès des ménages, 2013.

27. S'agissant de l'impact des activités VCA sur la cohésion sociale, l'équipe d'évaluation a constaté que les procédures de distribution des vivres et les normes de travail n'étaient pas toujours cohérentes, claires ni respectées au niveau des villages: les modalités de distribution des vivres variaient d'un lieu et d'un partenaire à l'autre; et peu d'éléments attestaient de l'application systématique des normes de travail. Un grand nombre de personnes interrogées

ont déclaré que les partenaires n'étaient soit pas en mesure, soit pas désireux de respecter les normes régissant la distribution des vivres, ce qui donnait lieu à un sentiment d'inégalité. Les informations communiquées en retour par les non-bénéficiaires concernant le sentiment qu'une certaine partialité caractérisait la sélection des villages et des participants, et l'influence induite qu'auraient certaines élites, ont montré combien il importe que la mise en œuvre soit gérée de manière cohérente et transparente. L'équipe d'évaluation a noté que ces problèmes donnaient parfois lieu à des suppositions, voire dans certaines régions à des impressions, selon lesquelles les activités VCA contribuaient à attiser les différends entre éleveurs et agriculteurs au sujet des pâturages, du fourrage ou de l'emplacement des avoirs.

Effets non souhaités

28. D'importants effets secondaires positifs liés à l'impact des activités VCA sur l'environnement biophysique et les moyens d'existence ont été signalés dans 39 pour cent des villages témoins (voir le tableau 7). Soixante-trois pour cent des groupes de concertation composés d'hommes ont mentionné ces effets, contre 16 pour cent de ceux composés de femmes. Cet écart s'explique peut-être par le meilleur accès qu'ont les hommes à l'information, à leur mobilité et aux options qui sont les leurs en matière de stratégies de survie, facteurs qui pourraient aussi expliquer leur plus grand optimisme eu égard à la résilience. Dans les villages participants, 79 pour cent des personnes interrogées ont fait mention de retombées pour les groupes non bénéficiaires. La mise en valeur des basses terres destinées à la riziculture et les jardins communautaires ont eu les retombées les plus importantes. Ces indications doivent être prises avec certaines réserves, car les effets ne pouvaient être attribués uniquement aux activités VCA: l'équipe d'évaluation a constaté que 99 autres organismes d'aide humanitaire intervenaient dans les zones où celles-ci étaient menées.

Effets secondaires	Villages participants			Villages témoins			Ensemble des villages		
	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes	Total
Non	21	21	21	84	37	61	53	29	41
Oui	79	79	79	16	63	39	47	71	59

Source: Entretiens avec des groupes de concertation, 2013.

29. L'équipe d'évaluation n'a pu apprécier de manière concluante le risque d'apparition d'une dépendance, mais plus de la moitié des partenaires interrogés en ont fait état; il est en effet difficile dans les zones ciblées de mobiliser les communautés pour entreprendre des travaux de grande envergure si l'on ne prévoit pas de mesures d'incitation. Dans plusieurs villages et zones de subsistance, l'équipe d'évaluation a constaté que les travaux et l'entretien des avoirs s'arrêtaient lorsque les distributions de vivres cessaient, comme en témoigne le grand nombre de digues inachevées.

FACTEURS INFLUANT SUR L'IMPACT DES PROGRAMMES

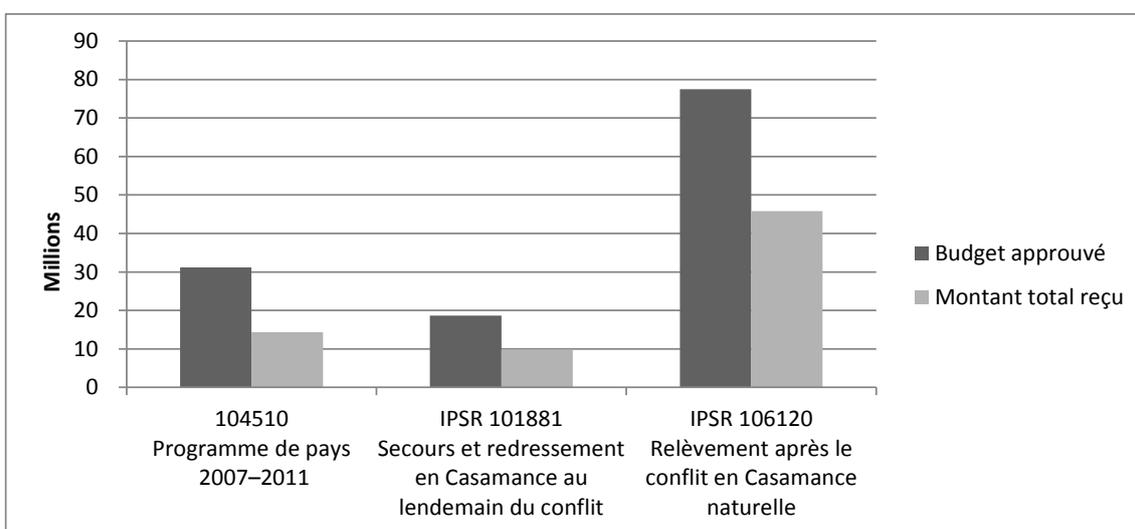
Facteurs externes

30. Parmi les facteurs externes que ne maîtrise pas le PAM figuraient les effets cumulés des crises récurrentes, qui entravaient l'impact des interventions VCA, et le contexte difficile, notamment en Casamance, où les conditions de sécurité demeurent précaires. En 2008, en

raison de la situation d'urgence nationale, les ressources allouées aux IPSR avaient été consacrées aux secours d'urgence. L'IPSR 101881 a été sous-financée pendant toute la période couverte par l'évaluation et les objectifs de redressement fixés dans le cadre des activités VCA n'ont pu être atteints.

31. Le financement de tous les projets est demeuré insuffisant par rapport aux besoins tels qu'établis après révision (voir la figure 2), en particulier pendant les premières années de la période couverte par l'évaluation. Plus de la moitié des partenaires ont indiqué que le déficit de financement avait maintes fois entravé la livraison en temps voulu des intrants nécessaires à la mise en œuvre des activités VCA, ce qui s'est traduit par une réduction de la quantité de vivres fournis en échange du travail effectué et par des retards dans les distributions.

Figure 2: Budgets effectifs par rapport aux budgets prévus, toutes activités confondues (en millions de dollars)



Sources: Descriptifs de projet, révisions budgétaires, rapports normalisés sur les projets.

Facteurs internes

32. Les facteurs importants pour obtenir un impact et sur lesquels peut agir le PAM sont la stratégie de mise en œuvre (partenariats, procédures de distribution, sélection des avoirs et ciblage) et les processus opérationnels (exécution, orientations et formation, suivi et évaluation, et prestations).

Stratégie de mise en œuvre

33. Œuvrer de concert avec les partenaires coopérants s'est révélé être une stratégie efficace car cela a permis de donner une vaste portée aux activités et de favoriser la mobilisation des communautés, les objectifs des activités VCA et ceux des partenaires se renforçant mutuellement. Toutefois, la plupart des avoirs étaient conçus par les partenaires, qui étaient peu nombreux à avoir des compétences techniques suffisantes pour pouvoir entreprendre des travaux complexes, comme la construction de digues anti-sel.

34. Le manque de systématisme au niveau de la mise en œuvre, de clarté dans la communication et de transparence s'agissant des modalités de distribution et de la sélection des participants dans le cadre des activités VCA a donné lieu à des suppositions, et au bout du compte à des impressions, selon lesquelles les activités VCA exacerbaient les tensions sociales.

35. La planification des processus de sélection des communautés et des avoirs n'avait pas accordé assez d'importance au rôle que jouent les chefs de village ni à l'harmonisation avec les plans de développement décentralisés. Cela pourrait avoir limité la prise en main des activités par les acteurs locaux et le potentiel d'impact systémique des activités VCA.
36. À ces problèmes s'est ajoutée l'absence de stratégie de retrait clairement définie pour les activités VCA, qui accroît le risque d'affaiblir les mécanismes traditionnels de résilience des communautés puisque les bénéficiaires peuvent en venir à attendre des incitations en contrepartie de la construction d'avoirs communautaires.

Aspects opérationnels

37. L'équipe d'évaluation a constaté davantage d'effets positifs dans les villages ayant signalé peu ou pas de problèmes au niveau des distributions de vivres pendant la période de soudure. Cependant, plus de la moitié des personnes interrogées ont évoqué des retards récurrents dans la livraison des vivres pendant la période couverte par l'évaluation, certaines livraisons n'ayant pas concorde avec la période de soudure. Les données concernant les expéditions confirment que celles-ci n'avaient pas toujours été effectuées en temps opportun¹³.
38. Les directives techniques, notamment en français, n'étaient soit pas disponibles, soit pas largement diffusées aux bénéficiaires et aux partenaires. L'équipe d'évaluation a régulièrement constaté que les partenaires d'exécution n'étaient pas formés à l'exploitation des systèmes de suivi, ou bien faisaient preuve de négligence en la matière.
39. Les bénéficiaires ont été peu nombreux à se dire satisfaits de l'assortiment alimentaire distribué dans le cadre des activités VCA, évoquant le manque de clarté ou l'inadéquation des modalités de distribution ou des normes de travail. Concrètement, cela signifiait souvent que les participants recevaient une ration journalière quel que soit le travail effectué. Or, la ration de 3 kilogrammes de riz par jour et par famille était généralement jugée insuffisante compte tenu de la dimension de la famille.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

40. Dans l'ensemble, les activités VCA menées par le PAM ont permis de faire face aux déficits alimentaires à court terme. Elles ont également eu un impact à moyen terme sur la sécurité alimentaire, les familles participantes ayant bénéficié d'une alimentation plus variée et d'une meilleure nutrition grâce aux jardins créés et à la riziculture.
41. Les interventions touchant les ressources naturelles avaient des incidences positives sur les terres, le bétail et la consommation alimentaire. La construction de digues pour permettre la bonification des basses terres a contribué à accroître les rendements rizicoles. Les effets biophysiques n'ont pas seulement bénéficié aux villages participants, puisque des retombées ont été constatées dans les communautés avoisinantes.
42. Il a été systématiquement indiqué que les effets à plus long terme sur la productivité agricole associés aux jardins communautaires et aux pépinières contribuaient à générer des possibilités de revenu, en particulier pour les femmes.

¹³ Selon le Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits du PAM, la moitié des vivres prévus pour les activités VCA avaient été expédiés à temps en 2006 et 2009, les trois quarts en 2007 et 2010, et la majeure partie en 2008.

43. Les activités rémunératrices liées à la création d'avoirs contribuaient à améliorer les moyens d'existence et avaient des retombées pour les communautés non participantes et les communautés témoins. La mise en valeur des basses terres et la création de jardins, en permettant la vente des excédents dégagés, ont tout particulièrement contribué à l'amélioration des moyens d'existence.
44. Les effets sur la cohésion sociale ont été mitigés. En dépit des préoccupations suscitées par le ciblage et la transparence, les bénéficiaires, les partenaires et divers organismes ont admis que la mobilisation des communautés autour d'actions collectives et la participation accrue des femmes à la prise de décisions étaient bénéfiques.
45. La plupart des personnes interrogées n'ont indiqué aucun impact sur la résilience, mais elles ont toutes reconnu le potentiel des activités VCA dans ce domaine. Les données probantes recueillies lors de l'évaluation donnent à penser que les effets cumulés sur la productivité, les moyens d'existence et la cohésion des communautés ainsi que le recul de la migration ont concouru au renforcement de la résilience des communautés. Les stratégies de survie améliorées adoptées (diversification du régime alimentaire, adoption de techniques de réhabilitation des terres et génération de possibilités de revenu) ont contribué à améliorer la sécurité alimentaire et les moyens d'existence, ce que les personnes interrogées ont jugé important eu égard à la résilience.
46. Des facteurs contextuels externes et des facteurs sur lesquels le PAM peut agir, comme les insuffisances relevées au niveau de la stratégie des programmes, des opérations, des systèmes de suivi et de la communication avec les communautés, ont limité les effets positifs potentiels, nui à la prise en main des activités par les acteurs locaux et à la durabilité des avoirs, et accentué le risque de voir les transferts assortis de conditions saper la motivation des membres des communautés à entreprendre des actions collectives sur le long terme pour renforcer la résilience.

Recommandations

47. Nombre des enseignements tirés de la présente évaluation qui ont trait à la conception et à la mise en œuvre sont déjà appliqués par le Bureau du PAM au Sénégal, qui est en train de mettre à jour les programmes en cours. Les directives du PAM concernant la programmation des activités VCA et des activités tenant compte de la problématique hommes-femmes ont aussi été profondément modifiées depuis la période couverte par l'évaluation. Les recommandations suivantes sont destinées à appuyer les efforts en cours.
48. **Recommandation 1: Élaborer une approche de la résilience ciblée, pluriannuelle et fondée sur les activités VCA, rattachée aux politiques, stratégies et processus de décentralisation du Gouvernement, en veillant à ce que les plans de développement locaux soient utilisés en même temps que les directives institutionnelles relatives aux activités VCA, et appuyés par une stratégie de financement et des systèmes de suivi adéquats.** (Bureau de pays).
49. Cette approche devrait s'inscrire dans une perspective à long terme conforme au Plan d'action national pour l'adaptation aux changements climatiques et à la stratégie en faveur de la résilience, et viser à fournir des directives pour les plans décentralisés de développement intégré. Elle devrait également compléter les interventions d'autres organismes, notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, afin de veiller à ce que les populations ciblées bénéficient d'un appui cohérent et à ce que les compétences techniques soient renforcées au niveau du terrain.

50. **Recommandation 2: Mettre en œuvre la politique du PAM en matière de réduction des risques de catastrophe et appliquer les directives institutionnelles concernant les programmes VCA, en veillant à ce que le personnel de terrain du PAM reçoive la formation nécessaire pour pouvoir appliquer ces directives et fournir une assistance technique aux partenaires et aux communautés; et en mettant à disposition les orientations et les meilleures pratiques du PAM en français, en les adaptant à l'intention des partenaires et des communautés.** [Bureau de pays, avec l'appui du Siège et du bureau régional]
51. Cette approche contribuerait à développer les capacités du personnel et des partenaires du PAM, et à faire en sorte que les questions liées à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe ainsi qu'à l'environnement soient efficacement prises en compte lors de la conception des activités VCA et de leur exécution sur le terrain. Il faudra dégager des ressources pour faire traduire les documents, les adapter et les diffuser, dispenser des formations et veiller à ce que le personnel dispose des compétences nécessaires pour assurer la mise en œuvre.
52. **Recommandation 3: Renforcer l'obligation redditionnelle et la transparence au niveau de la mise en œuvre moyennant: i) la conclusion avec les partenaires d'exécution d'accords annuels sur les programmes qui soient détaillés et prévoient des responsabilités mutuelles; et ii) l'élaboration de plans d'action participatifs à l'échelle des communautés, définissant clairement les rôles et les responsabilités du PAM, des partenaires techniques et des membres des communautés pour atteindre les objectifs fixés, mener les activités prévues et obtenir les produits escomptés.** [Bureau de pays]
53. Les accords de partenariat annuels devraient comporter des orientations concernant l'exécution des programmes (voir la recommandation 2), des dispositions relatives au suivi des progrès et des effets directs et à l'établissement de rapports, et des calendriers pour l'évaluation des partenariats.
54. **Recommandation 4: Établir une stratégie d'éducation et de communication dans le cadre des activités VCA, afin de mobiliser les communautés et d'accroître la transparence.** [Bureau de pays]
55. La stratégie devrait permettre de:
- réunir les acteurs jouant un rôle clé dans les instances locales et aux différents niveaux de l'administration, ainsi que les représentants (hommes et femmes à part égale) des villages ciblés au titre des activités VCA, afin d'informer et de consulter les villageois, et de les associer à la planification des activités avant la conclusion des plans d'action pour les villages;
 - simplifier les documents de vulgarisation ayant trait aux activités VCA qui sont mis à la disposition des communautés en utilisant de multiples supports médiatiques.
56. **Recommandation 5: À moyen terme et en collaboration avec les partenaires, l'unité du bureau de pays chargée du suivi et de l'évaluation devrait appuyer la mise en place d'un cadre détaillé, administré par le Gouvernement, pour le suivi et l'évaluation des activités VCA, qui rattache les interventions aux plans de développement nationaux et locaux, facilite le suivi des résultats et associe toutes les parties prenantes (Gouvernement, partenaires et communautés).** [Bureau de pays]

57. À cette fin, il conviendra d'adopter une perspective à moyen terme et de disposer des ressources humaines voulues pour pouvoir travailler en étroite collaboration avec l'Agence pour le développement rural, afin de faciliter l'incorporation des activités VCA dans les plans de développement régionaux et locaux, et d'assurer au bout du compte le transfert des responsabilités. Il faudra également planifier la formation des partenaires et des communautés, et la budgétiser.
58. Des mesures seront prises en vue de mettre en place et de gérer:
- une base de données nationale et des banques de données sous-régionales;
 - des indicateurs et des systèmes de suivi cohérents et pertinents et normalisés à l'échelle nationale; et
 - des actions de formation suivies à l'intention des partenaires aux niveaux central et sous-régional, et des outils permettant de faire participer les communautés ciblées au suivi et à l'évaluation des avoirs à l'échelle la plus décentralisée qui soit, c'est-à-dire celle des villages.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
VCA	Vivres pour la création d'avoires