



Programme Alimentaire Mondial

Un Rapport du Bureau de l'Évaluation



*Rapport Complet de l'Évaluation à mi-parcours du
Programme de Pays SÉNÉGAL (1999 – 2001)*

(6 – 22 mars 2000)

Rome, Janvier 2001

Ref. OEDE/2001/01



Remerciements

La mission a séjourné au Sénégal du 6 au 22 mars 2000. Elle a eu de nombreux contacts à Dakar et à l'intérieur du pays avec les partenaires du Programme (autorités gouvernementales, régionales et municipales, services techniques, ONG, représentants des institutions du système des Nations Unies, bailleurs de fonds, etc...). Des déplacements sur le terrain ont eu lieu entre le 9 et le 14 mars pour visiter les sites les plus représentatifs du Programme après discussion avec le personnel du PAM à Dakar.

Au nom de l'équipe d'évaluation, l'auteur tient à remercier toutes les personnes ayant participé à la mise en oeuvre ou au travail de la mission, tant au Siège que sur le terrain, pour l'accueil et le soutien fourni à la mission.

Composition de la Mission

- M. Roger Demoitié, Chef de Mission, PAM/OEDE (Assainissement urbain)
- M. René Grojean, consultant PAM/OEDE, (Foresterie communautaire et Cantines scolaires)
- M. A.Ndiaye, Consultant local du PAM, (Nutrition communautaire et Sécurité alimentaire)
- Mme. Darlene Tymo, Responsable de l'Évaluation, PAM/OEDE



Table des Matières

1. Justification de l'aide alimentaire du PAM	1
1.1. Insécurité alimentaire : nationale/régionale	
1.2. Priorités nationales en matière de sécurité alimentaire	
1.3. Rôle de l'aide alimentaire	
1.4. Priorités du PAM en matière de développement	
2. Programme de pays	3
2.1. Activités du PAM dans le pays avant le Programme de pays	
2.2. Objectifs du Programme de pays	
2.3. Activités du Programme de pays	
3. Evaluation du Programme de pays	6
3.1. Analyse du Programme de pays	
3.2. Orientation stratégique du Programme de pays	
3.3. Intégration, cohérence, concentration	
3.4. Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs	
4. Systèmes et procédures à l'appui du Programme de pays	9
4.1. Décentralisation et délégation de pouvoir	
4.2. Orientations, directives, politiques	
4.3. Budgets et ressources financières	
4.4. Ressources humaines et formation	
5. Facteurs d'efficacité du Programme de pays	10
5.1. Participation et appui du Gouvernement	
5.2. Intégration dans le bilan commun de pays et l'UNDAF	
5.3. Prise en compte d'une planification liée aux catastrophes naturelles	
5.4. Transferts de ressources et d'activités selon les besoins	
6. Contribution des activités aux objectifs du Programme	12
6.1. Nouvelles activités du Programme de pays	
6.2. Activités préexistantes	
7. Activités : « meilleures pratiques » de l'aide alimentaire	12
7.1. Utilisation appropriée de l'aide alimentaire	
7.2. Coordination	
7.3. Partenariats	
7.4. Ciblage	
7.5. Création et appropriation des actifs	
7.6. Respect des engagements en faveur des femmes	
7.7. Suivi des activités	



8. Favoriser le développement.....	21
8.1. Conformité des activités actuelles aux critères du FAAD.	
8.2. Ajustements requis	
9. Conclusions et Recommandations.....	23
9.1. Amélioration du Programme en cours	
9.2. Elaboration du Programme prochaine génération	

Annexes

1. Termes du mandat de la mission d'évaluation
2. Méthode suivie
3. Personnes rencontrées
4. Documents consultés
5. Aide-mémoire rédigé à l'issue de la mission d'évaluation du Programme de pays – Sénégal (1999-2001) – 22 mars 2000



1. Justification de l'aide alimentaire du PAM

1.1. Insécurité alimentaire : nationale/régionale

Le Sénégal est un pays sahélien et l'activité productive agricole y est fortement dépendante de la pluviométrie. Le déficit alimentaire y est structurel.

Près de 33 % de la population sénégalaise vit en deçà du seuil de la pauvreté (incapacité de maintenir une ration calorique quotidienne de 2400 calories par équivalent adulte). Les femmes représentent environ les 2/3 de la population pauvre en raison de leur accès limité à la croissance économique et de leur faible degré d'intégration.

En 1974, le secteur agricole concernait 75 % de la population active et sa contribution au PIB était de l'ordre de 17 %. En 1996, ce secteur concerne encore près de 74 % de la population active et contribue pour 10,78 % au PIB. En 1998, sa contribution au PIB est de 7,79 %.

On observe ainsi une baisse continue des productions agricoles sur une longue période. En même temps, la croissance démographique est restée croissante et le taux d'urbanisation s'est accru (5% par an). On estime à l'heure actuelle que 50% de la population vit en milieu urbain. La pauvreté est plus répandue dans les régions du sud (Kaolack, Fatick, Kolda, Ziguinchor et Tambacouda) et dans le centre-nord de Louga. Les populations du sud du pays sont partiellement exposées à l'insécurité alimentaire pendant la période de soudure qui va de juin à septembre, en raison de l'absence de mécanismes de survie dans cette partie du pays. La poursuite de l'exode rural s'ajoute aux nombreux problèmes que connaissent les villes et qui sont considérables. Les problèmes d'environnement qui se posaient en termes de dégradation des terres et de désertification, englobent désormais l'assainissement des zones urbaines. Le chômage et la réduction du pouvoir d'achat il y a quelques années à la suite de la dévaluation du FCFA ont eu comme conséquences une baisse de la consommation alimentaire d'avantage orientée vers des denrées de moindre qualité et une augmentation de la malnutrition chez les enfants et les femmes enceintes.

1.2. Priorités nationales en matière de sécurité alimentaire

La politique du Gouvernement vise la satisfaction des besoins alimentaires des populations dans un contexte de libéralisation économique. Cette satisfaction des besoins alimentaires doit procéder à la fois d'un accroissement de la production domestique et d'une gestion plus efficace des importations.

Ainsi, à long terme, le Gouvernement va s'atteler à mettre en œuvre des actions de lutte contre la pauvreté de nature à favoriser une diversification des revenus et un accès des pauvres aux services de base. Cette lutte contre la pauvreté s'inscrit dans un cadre global d'accélération de la croissance économique qui puisse permettre un développement de la production domestique et d'un relèvement du pouvoir d'achat des populations.

A court terme, les actions du Gouvernement viseront la lutte contre l'insécurité alimentaire des groupes les plus menacés. Parmi ces groupes figurent les femmes et les enfants.

Les actions de promotion de la sécurité alimentaire au Sénégal sont menées à trois niveaux :

- au niveau sous régional, le Gouvernement est impliqué dans la politique globale du Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) qui vise la promotion des productions vivrières domestiques.
- au niveau national, le Gouvernement s'attèle à la relance des productions domestiques et à une gestion rationnelle des importations dans un contexte de libéralisation économique. Il a en outre mis en place en juin 1998 le Comité National de Sécurité Alimentaire (CNSA) ; un organe de



concertation, de coordination, de suivi et d'évaluation des politiques et des programmes de sécurité alimentaire mis en oeuvre par l'Etat et ses différents partenaires.

- au niveau des ménages notamment ruraux, le Gouvernement s'attèle à la promotion d'activités génératrices de revenus, la résorption des discriminations frappant les femmes notamment en matière d'accès aux ressources financières et aux ressources foncières.

1.3. Rôle de l'aide alimentaire

Les aides reçues par le Sénégal dans le domaine alimentaire sont de trois ordres :

- les aides d'urgence
- les aides programme
- les aides projet

L'aide alimentaire est globalement en baisse continue. De quelques dizaines de milliers de tonnes au début des années 90, elle est passée en dessous de 10.000 tonnes par an à partir du milieu des années 90 (1995/96).

Evolution des aides alimentaires fournies au Sénégal par catégorie (en tonnes de céréales)

Années	Aide d'urgence	Aide programme	Aide projet	Total
1990/91	15.127	40.078	1.523	56.727
1991/92	2.702	51.341	10.585	64.628
1992/93	9.514	32.832	5.949	48.295
1993/94	-	29.701	6.070	35.771
1994/95	8.131	10.916	8.983	28.032
1995/96	-	4.976	4.338	9.314
1996/97	-	6.408	2.518	8.926
1998	8.543	-	1.204	9.747

Source : CSA,DISA/DA (extrait)

En matière d'aide d'urgence, les requêtes du gouvernement sont de plus en plus contestées par les donateurs pour des raisons tenant au manque de fiabilité des données et à l'insuffisance du ciblage des zones des populations à risque. En plus, l'estimation du niveau de l'aide d'urgence requise ne peut plus être appréhendée à partir de la simple différence entre la production céréalière et les besoins céréaliers dans les zones jugées fortement déficitaires par les autorités. La prise en compte d'autres paramètres tels que les revenus non agricoles, les flux céréaliers inter-zones et les importations prévisionnelles de riz notamment est devenue nécessaire.

L'aide programme a été fortement réduite. Les donateurs principaux ont estimé que l'état de la production céréalière et les améliorations constatées au niveau de la balance des paiements ces dernières années ne justifiaient plus la continuation de ce type d'aide.

L'aide projet a été plus stable bien que moins importante dans le volume global de l'aide alimentaire. Elle est en baisse continue depuis 1994/95.

Ainsi, l'aide alimentaire au Sénégal est de moins en moins importante dans la constitution des disponibilités alimentaires. Les importations à elles seules satisfont près de 50 % des besoins alimentaires du pays. L'aide alimentaire n'a de ce fait aucun effet notable sur l'offre et la demande de produits alimentaires au Sénégal.



1.4. Priorités du PAM en matière de développement

Durant la phase antérieure à l'avènement du Programme de pays, les priorités du PAM ont essentiellement porté sur des actions à vocation sociale et humanitaire.

De façon générale, l'action du PAM visait deux domaines où l'aide alimentaire pouvait influencer de manière décisive sur les pauvres et les victimes de l'insécurité alimentaire. D'autre part, un accent particulier a été mis sur la mise en valeur des ressources humaines à travers le renforcement du système éducatif et l'amélioration de l'accès des enfants et des mères aux services de santé et de nutrition. D'autre part, il s'est aussi agi pour le PAM de contribuer à la préservation de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie et la sécurité alimentaire. Ces domaines d'actions prioritaires procèdent des orientations du Gouvernement en matière de développement économique et social définies dans le 9^{ème} Plan d'Orientation Economique et Sociale. En outre, l'action du PAM a pris en compte les engagements du Gouvernement en faveur de la promotion des femmes, recommandés, notamment, lors du sommet de Beijing en 1995.

En effet, les actions spécifiques du PAM ont visé l'appui à la politique gouvernementale de scolarisation et de valorisation des ressources humaines à travers les projets de cantines scolaires et de nutrition communautaire. Aussi, à travers le projet de travaux publics et d'assainissement, le PAM a accompagné la politique gouvernementale de promotion de l'emploi des pauvres en milieu urbain. Enfin, en matière de protection de l'environnement, l'action du PAM s'est faite à travers le projet de foresterie communautaire et d'assainissement urbain.

2. Programme de pays

2.1. Activités du PAM dans le pays avant le Programme de pays.

Le PAM apporte une aide alimentaire au Sénégal depuis 1964. Avant le démarrage du Programme de pays, quatre activités étaient en cours : Assainissement urbain, Nutrition communautaire, Cantines scolaires et Foresterie communautaire.

Assainissement urbain

La phase actuelle du projet PAM Assainissement urbain a démarré en janvier 1995 et devait se terminer en décembre 1998. Du fait que ce programme n'avait pas utilisé toutes ses ressources, en raison du non respect des engagements financiers de plusieurs villes pour rémunérer les travailleurs des GIE en complément des vivres PAM, plusieurs extensions du programme ont eu lieu .

Nutrition Communautaire

Le PAM intervient dans le projet de Nutrition communautaire depuis 1996. De 1996 à 1997, les interventions qui ont été faites l'ont été dans le cadre d'une phase pilote. Ce n'est qu'à partir de juin 1997, que la phase opérationnelle du projet a réellement démarré avec le PAM.

Cantines scolaires

L'assistance du PAM au programme de cantines scolaires a débuté en 1970 au Sénégal. L'activité actuelle constitue le prolongement du projet mis en œuvre entre 1992 et 1998. Au cours de cette période, le nombre moyen de bénéficiaires a été de l'ordre de 57 000 sur une base annuelle. Les élèves de l'enseignement primaire, des écoles coraniques, des centres d'accueil, des centres de formation et collèges d'enseignement moyen étaient éligibles au niveau de l'ensemble du territoire national.

Foresterie communautaire

Le support du PAM au secteur forestier au Sénégal a commencé en 1975 et s'inscrit dans une tradition soutenue d'un partenariat relatif à un ensemble d'interventions liées à la prévention et à la lutte contre la désertification. Plus spécifiquement, le Projet « Foresterie communautaire et Protection de



l'Environnement » a commencé la mise en place de ses activités en 1992 pour une durée de 4 ans. A deux reprises, il a bénéficié d'amendements justifiant sa prolongation jusqu'au 1.01.1999, date de démarrage de l'actuel projet.

Sécurité Alimentaire

L'activité sécurité alimentaire n'est pas antérieure au programme de pays. Au moment de la formulation du programme de pays, cette activité était en cours de formulation. Seuls les principes avaient été posés.

2.2 Objectifs du Programme de pays

En 1994, le PAM a introduit un nouveau cadre de définition de ses politiques, intitulé « approche-programme ». Celle-ci était appelée à remplacer l'approche-projet qui rendait difficile d'associer l'aide du PAM à la planification nationale dans sa globalité. Le Programme de pays est appelé à apporter une réponse cohérente et ciblée aux objectifs stratégiques du pays bénéficiaire coïncidant avec les objectifs stratégiques du PAM et des autres partenaires donateurs. Le Programme de pays du PAM doit être coordonné avec les programmes des autres institutions des Nations Unies et la période qu'il couvre a été ramenée à trois ans afin de synchroniser le cycle de programmation du PAM avec celui des autres Fonds et Programmes du système des Nations Unies. Le document UNDAF/Sénégal (Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement) décrit les types de collaboration et les formes de synergies que le système des Nations Unies entend développer pour coordonner au mieux son assistance à la réalisation des objectifs de développement national en matière de lutte contre la pauvreté au Sénégal. L'UNDAF était en cours de préparation lorsque le document de Programme de pays du PAM a été établi.

En 1998 le premier Programme de pays a été approuvé pour la période 1999-2001. Le budget global du Programme de pays est de 11,7 millions de dollars. Les cinq domaines d'activités du programme sont les suivants : cantines scolaires (38%), nutrition communautaire (34%), assainissement urbain, foresterie communautaire et sécurité alimentaire (28%).

Les objectifs du Programme de pays sont :

- offrir des incitations aux parents pour qu'ils envoient leurs enfants, et spécialement les filles, à l'école ;
- encourager les mères pour qu'elles participent au programme de santé et de nutrition ;
- en milieu urbain, inciter les chômeurs à participer à l'amélioration de leur cadre de vie et en milieu rural, encourager les groupements villageois à préserver leur environnement et créer de petites infrastructures de production.

L'activité Assainissement urbain doit contribuer à la réalisation de l'objectif 3 : « inciter les chômeurs en milieu urbain à participer à l'amélioration de leur cadre de vie ».

L'activité Cantines scolaires doit contribuer à la réalisation de l'objectif 1 : « offrir des incitations aux parents pour qu'ils envoient leurs enfants et spécialement les filles, à l'école ».

L'activité Nutrition communautaire doit contribuer à la réalisation de l'objectif 2 : « encourager les mères pour qu'elles participent au programme de santé et de nutrition ».

Les activités Foresterie communautaire et Sécurité alimentaire doivent contribuer à la réalisation de l'objectif 3 : « en milieu rural, encourager les groupements villageois à préserver leur environnement et créer de petites infrastructures de production ».

2.3. Activités du Programme de pays

Le Programme de pays a repris en majorité les projets PAM en cours d'exécution avant le 1 janvier 1999 : assainissement et nutrition communautaire en milieu urbain, cantines scolaires et foresterie



communautaire. Seul le volet sécurité alimentaire est une activité nouvelle dans le programme de pays (1999-2001). Trois activités (cantines scolaires, foresterie communautaire et sécurité alimentaire) ont fait l'objet d'un recyclage dans le Programme de pays.

Assainissement urbain

L'objectif à long terme de l'activité vise à améliorer les conditions de vie des populations de dix villes ciblées, avec pour objectifs immédiats l'organisation d'un réseau efficace de ramassage, d'évacuation et de traitement des déchets urbains, en recourant le plus possible à des opérations manuelles pour la remise en état des réseaux d'évacuation des eaux pluviales et la création d'emplois temporaires, particulièrement pour les chômeurs organisés en Groupements d'Intérêt Economique (GIE).

Cette activité prendra fin le 31 juillet 2000. Au cours de la période allant de janvier 1995 à juillet 2000, le PAM aura apporté une aide en vivres de 9 466 tonnes dont

8 273 tonnes entre 1995 et 1999 équivalant à un coût total de 3.933.959 US\$.

L'importance des reliquats des vivres à la fin de 1998 a amené l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêts Publics (AGETIP) à contacter le Gouvernement pour régler le problème des contributions financières qui faisaient défaut.

Nutrition Communautaire

L'intervention du PAM s'intègre dans l'appui au Projet de Nutrition Communautaire (PNC) et vise la lutte contre la malnutrition. Les activités du PNC sont concentrées en zones urbaines et péri-urbaines où la prévalence de la malnutrition est forte ainsi que la pauvreté et l'insécurité alimentaire. L'appui du PAM au PNC a démarré le 4 juin 1997 avec un budget de 4,2 millions de dollars et prendra fin en janvier 2001. Depuis le démarrage, les bénéficiaires du PNC ont atteint un nombre de 445.010. Les bénéficiaires de l'aliment sont de 90.653 femmes enceintes ou allaitantes et 126.773 enfants souffrant de malnutrition et âgés de 6 à 36 mois. La distribution d'aliment a atteint 2.579 tonnes contre des prévisions réajustées de 4.268 tonnes soit un taux de 60%.

Cantines scolaires

L'objectif à long terme de l'activité est de contribuer à la réalisation de la stratégie nationale en matière d'éducation, à savoir : l'augmentation de la fréquentation scolaire, tout particulièrement pour les jeunes filles et les enfants des zones rurales défavorisées, l'amélioration des capacités d'apprentissage par un apport adapté de nourriture au cours de la journée.

Le nombre annuel de bénéficiaires est fixé à 56 000 élèves, répartis sur 12 départements (sur un total de 30). Ces départements correspondent à six régions administratives situées au Centre, à l'Est et au Sud du pays. Les élèves demi-pensionnaires bénéficient d'un repas chaud/jour alors que les internes (centres d'accueil) reçoivent trois repas/jour. L'activité bénéficie d'un volume de 7 135 tonnes de vivres pour un coût total de réalisation de 5,5 millions de \$ E.U.

Foresterie Communautaire

L'activité Foresterie Communautaire et Protection de l'Environnement s'inscrit comme une mesure d'encouragement, visant conjointement à l'appropriation d'une gestion des ressources naturelles au niveau de la base, dans la perspective d'une amélioration de la sécurité alimentaire. L'ensemble des actions soutenues participe à la réalisation de 4 objectifs immédiats, à savoir : la lutte contre la pauvreté (vente de produits et sous-produits forestiers, développement du maraîchage), l'amélioration de la sécurité alimentaire (aménagements productifs : C.E.S....), la vulgarisation de techniques agroforestières (Acacia Albida, essences à usages multiples...) ainsi que la promotion de la participation des femmes à la gestion des ressources naturelles.

Dans le souci d'une meilleure cohérence méthodologique d'intervention et afin de favoriser un impact plus significatif de sa contribution, le PAM a volontairement circonscrit géographiquement son intervention à 11 départements, à partir de l'appréciation d'indices de vulnérabilité nutritionnelle et de contraintes environnementales à l'accroissement productif.



Les actions mises en œuvre sont pour 75% le résultat d'un processus de planification participative décentralisée par des Groupements d'Intérêt Economique (GIE) au niveau des villages. Les autres 25% sont alloués à la structure d'encadrement des Eaux et Forêts pour conduire des actions de régie (préparation, élevage de plants, regarnis dans les forêts classées...) et de formation. L'activité est soutenue par une dotation totale de 1 854 tonnes de vivres, destinée à un nombre moyen de 3 000 bénéficiaires/an. Le coût total de l'activité pour le PAM est de 1,3 millions \$ E.U. pour les 3 années.

Sécurité Alimentaire

Cette activité a été approuvée le 10 novembre 1999. Elle vise la lutte contre la pauvreté en appuyant les organisations de producteurs du monde rural pour qu'elles permettent la relance de la production vivrière et contribuent à la limitation de l'exode rural. Elle s'intègre dans la stratégie nationale de sécurité alimentaire du Gouvernement.

D'un coût total de 735.796 dollars et d'une durée de 3 ans, cette activité comporte deux volets :

- assistance aux activités du Programme Spécial de Sécurité Alimentaire (PSSA) dans les zones de Kédougou, Kolda et Sédhiou dans la région sud du Sénégal pour la réalisation d'infrastructures aptes à réduire voire éliminer l'insécurité alimentaire.
- assistance aux Programme de CARITAS pour la lutte contre l'ensablement et l'érosion éolienne dans la zone des Niayes de la région de Thiès..

3. Evaluation du Programme de pays

Le PAM met désormais en œuvre l'approche programme afin que ses activités dans chaque pays puissent être mieux intégrées, plus cohérentes, mieux ciblées et plus souples.

3.1. Analyse du Programme de pays

Le Schéma de Stratégie de Pays (S.S.P.) a été finalisé en mars 1997 et le Programme de Pays (P.P.) en mars 1998. Ils mentionnent la mise en place d'une cellule d'Analyse et de Cartographie de la Vulnérabilité (A.C.V.) au sein du bureau PAM-Dakar. Le S.S.P. fait état du résultat de recherches préliminaires montrant l'importance des variations productives dans le nord du pays en relation avec les aléas climatiques.

L'étude de la vulnérabilité, finalisée au cours de l'année 1997, dresse la carte des zones géographiques vulnérables du pays, à partir d'une analyse portant sur le croisement d'un ensemble de données relatives aux conditions socio-économiques des populations rurales : structures productives, mesure de la malnutrition, niveau d'accès aux équipements productifs (intrants...) et aux services de base (eau, santé..). Cette photographie de la vulnérabilité nutritionnelle dans l'espace géographique national présente l'avantage de constituer une première base de données et d'informations, indispensables pour la construction et l'argumentation d'un S.S.P. et ultérieurement d'un P.P.

Le Programme de pays a été établi à partir des informations contenues dans l'étude de vulnérabilité. Les conclusions de cette étude ont plus particulièrement facilité la mise en œuvre du nouveau ciblage géographique des activités de trois composantes de l'intervention . L'étude de vulnérabilité constitue une première étape nécessaire de la connaissance du terrain. Elle est cependant insuffisante par le fait qu'elle n'a ni vocation et finalité d'analyser et de préciser les causes et les mécanismes de cette vulnérabilité.

Un partenariat avec les autres institutions des Nations Unies, les donateurs et les ONG coïncidant avec les cycles de programmation du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP ainsi qu'avec le IXième Plan Quinquennal de Développement du Sénégal a été défini dans le SSP et le PP. C'est ainsi que de nombreux organismes bilatéraux et multilatéraux et plusieurs ONG soutiennent les activités prévues dans la stratégie du PAM de lutte contre la faim et la pauvreté. Dans la pratique, les relations de partenariat avec ces organismes restent souvent informelles et dans la réalité il n'est pas suffisamment



démontré l'existence d'un partenariat actif et surtout technique au niveau de certaines activités du Programme de pays (c'est le cas notamment de la Sécurité alimentaire avec CARITAS).

Les objectifs du Programme de pays et ceux des activités menées dans le cadre du Programme sont en adéquation. Pour les activités de foresterie communautaire et de sécurité alimentaire, l'intervention du PAM est précise, temporaire et sa fin est prévisible et peut être mesurée à partir d'indicateurs simples.

Le Programme de pays en tant que tel concerne actuellement la mise en place de trois activités : Cantines scolaires, Foresterie communautaire et Sécurité alimentaire. Dans les zones retenues, les bénéficiaires effectifs des activités constituent une proportion relativement minime des bénéficiaires ciblés par l'étude de la vulnérabilité (10 à 15% des écoles pour les cantines scolaires dans les départements sélectionnés). Cette constatation pose à nouveau la question du ciblage, non seulement dans la seule perspective géographique mais par rapport à la problématique de l'utilisation la plus pertinente des incitations sur la dynamique du développement, c'est à dire sur l'appropriation et l'intégration de l'innovation dans les pratiques des bénéficiaires.

3.2. Orientation stratégique du Programme de Pays

L'orientation stratégique du Programme de pays s'inscrit en conformité avec les objectifs du IX Plan économique et social du Gouvernement et contribue à la poursuite des finalités du PAM en matière de lutte contre la pauvreté. Au-delà d'une telle constatation, il convient de s'interroger si les secteurs d'activités sélectionnés ou bien encore le profil des bénéficiaires sont les mieux à même de susciter l'impact le plus pertinent en matière d'amélioration de la consommation par rapport à l'investissement consenti. La question ne se pose pas particulièrement pour le développement d'activités « à large spectre » comme l'assistance aux mères enceintes et allaitantes, s'agissant d'une offre sociale bénéficiant sans restriction à un nombre élevé de bénéficiaires au niveau d'une couverture nationale (P.N.C.).

La perception et la réflexion sont quelque peu différentes lorsqu'on se situe dans une perspective d'appui budgétaire à l'Etat et aux municipalités (Assainissement urbain), d'offres de services (cantines scolaires) ou d'investissements (foresterie, sécurité alimentaire) ayant la caractéristique d'être des investissements en quantités limitées et relevant d'un ciblage visant à la fois des performances de réalisation et des contraintes sociales (éducation des filles, accès à la terre pour les femmes). Dans le cas d'activités ciblées, l'analyse de vulnérabilité est nécessaire mais pas suffisante pour la mise en place des mécanismes opérationnels le plus appropriés.

L'orientation qu'a prise le gouvernement en 1999 en faveur du milieu urbain en y entraînant le PAM afin que ce dernier étende son appui au programme d'assainissement urbain à l'ensemble des communes urbaines du Sénégal réclame impérativement un examen attentif de la vulnérabilité urbaine dans le but de pouvoir mieux cibler les bénéficiaires et faire en sorte que l'aide alimentaire soit liée au développement.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre de l'activité Cantines scolaires comme pour les autres actions géographiquement redimensionnées (foresterie, sécurité alimentaire), l'intervention ne bénéficie qu'à un nombre très restreint de bénéficiaires. Il y a là un double filtre, rarement mentionné avec des critères de sélection relativement élastiques : reconduction des anciennes cantines, sélection de certaines cantines ayant des comités de gestion ou bien encore des directeurs bien organisés.

L'analyse de la vulnérabilité permet d'avoir une vue d'ensemble des aspects de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire au sens large. Une telle analyse des causes et mécanismes de cette vulnérabilité est nécessaire pour présenter aux décideurs les scénarios possible d'intervention ainsi que les effets attendus. L'analyse permet de dépasser la représentation statistique de la vulnérabilité en prenant en compte le vécu des acteurs de base. A titre d'exemple, le secteur économique informel en milieu urbain est fréquemment l'axe central de l'organisation et de stratégies alternatives développées au sein de



nombreuses sociétés locales même si cela n'apparaît pas très explicitement dans les données officielles recueillies.

Afin de lever certaines croyances ou ambiguïtés, l'appréciation de la notion de vulnérabilité gagnerait à être complétée par des études plus spécifiques, traitant des points fondamentaux ou spécifiques susceptibles d'apporter des réponses claires aussi bien sur la hiérarchisation des critères d'intervention et de sélection du PAM que sur les disponibilités et opportunités de valoriser les investissements. Plusieurs cas sensibles recensés au cours de la mission soulignent de nombreuses interrogations et démontrent l'intérêt d'une stratégie argumentée et partagée par les parties prenantes, tant pour son élaboration que de sa mise en œuvre :

- L'analyse de vulnérabilité considère la zone du fleuve Sénégal comme très sensible d'un point de vue agricole du fait d'une forte dépendance aux variations climatiques mais non comme une zone vulnérable du fait d'apports monétaires des migrants. En l'absence de données plus précises, cette assertion n'en est pas moins présentée comme un postulat.
- La zone centrale arachidière, retenue comme zone de vulnérabilité dans les activités du Programme, semble dégager des revenus non négligeables aux producteurs
- La scolarisation en Casamance atteint des niveaux importants en dépit d'une vulnérabilité nutritionnelle importante des enfants. Dans le même temps, la scolarisation stagne à des niveaux faibles (Diourbel...) alors qu'il n'existe pas un réel problème de vulnérabilité alimentaire.

Ces quelques points montrent l'intérêt d'accompagner l'étude et la cartographie de la vulnérabilité, d'études sectorielles additionnelles, permettant de comprendre et d'apprécier les causes, les mécanismes, et les comportements des acteurs dans l'élaboration de stratégies de survie et de participation aux activités du programme. De telles informations sont nécessaires et indispensables, tant pour affiner les critères de la sélection interne dans les zones retenues que pour dégager un consensus avec les partenaires de l'intervention.

3.3. Intégration, cohérence, concentration

Intégration

Dans la conception comme dans la conduite actuelle des activités de l'intervention, il n'existe pas ou peu d'intégration entre les différentes composantes. Les activités à dominante sociale (PNC, Cantines scolaires et Assainissement) se déroulent de façon indépendante, sans réels liens de cause à effet entre elles ou bien encore avec les activités productives. Les activités des deux composantes à dominante productive (Foresterie communautaire et Sécurité alimentaire) sont de nature très voisine sinon semblables, ce qui permet d'affirmer qu'en raison de cette duplication, l'intégration est réelle.

Dans la formulation initiale du programme d'assainissement, il était prévu que la viabilité de l'action se ferait en majeure partie par la confection et la vente du compostage des ordures, ce qui aurait pu créer un lien intéressant et durable avec les activités productives. Les différentes évaluations montrent que cet aspect n'a pas été pris en compte dans la démarche de réalisation.

Cohérence

Compte tenu du faible niveau d'intégration des activités, la recherche d'une éventuelle cohérence n'est pas réellement significative sinon au niveau de l'appréciation interne de chacune des activités. En regard de la duplication des activités de Foresterie communautaire et de Sécurité alimentaire, la conduite séparée de ces deux composantes n'apparaît ni véritablement souhaitable, ni particulièrement cohérente.



Concentration

La mise en place des instruments pour un ciblage plus performant des activités n'a pas permis de créer l'effet de concentration souhaité. Les bénéficiaires récipiendaires des différentes activités, à l'intérieur des 11 départements retenus ne représentent qu'une très faible quantité des bénéficiaires potentiels. Dans la gestion quotidienne, il n'existe d'ailleurs pas au niveau du bureau pays, une stratégie bien explicite visant la création d'un effet de masse, en faisant coïncider plusieurs interventions différentes sur un même espace. Chacune des composantes est conduite en fonction de ses critères fonctionnels propres et sauf exception due au hasard, il n'existe pas le souci d'un croisement des composantes dans un même lieu. Grâce, toutefois, à l'étude de vulnérabilité, les activités Cantines scolaires et Foresterie communautaire se retrouvent dans les mêmes départements.

3.4. Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs

La structuration méthodologique et l'organisation fonctionnelle des activités Cantines scolaires et Foresterie communautaire tendent à répondre aux différents objectifs assignés au niveau des Plans d'opérations. Les systèmes de suivi-évaluation qui devaient accompagner les activités ont beaucoup de difficultés à se mettre en place au niveau des différents partenaires d'exécution. De ce fait, la majorité des données disponibles concernent principalement le nombre de bénéficiaires et le niveau global d'exécution des activités. Il n'existe pas d'informations simples et pertinentes susceptibles de mesurer le degré de réalisation des objectifs immédiats et à long terme.

Pour les activités Assainissement urbain et Nutrition communautaire et conformément aux plans d'opérations, l'AGETIP a mis en place un système de suivi et d'évaluation qui fonctionne sans trop de difficultés et qui peut permettre de déterminer le degré d'avancement des activités par rapport aux objectifs. Il est par contre prématuré de se prononcer sur l'activité de sécurité alimentaire. La réalisation des objectifs assignés aux différentes activités contribue inévitablement à la réalisation des objectifs du Programme de pays. Toutefois sans indicateurs précis et figurant dans le Programme de pays, il ne sera jamais possible de mesurer le degré de réalisation des objectifs du Programme.

4. Systèmes et procédures à l'appui du Programme de pays

4.1. Décentralisation et délégation de pouvoir

En application de la circulaire 97/0/8 du Directeur Exécutif du PAM sur la décentralisation et la délégation de pouvoir, le Directeur pour l'Afrique a adressé un grand nombre de directives, règles, procédures au directeur de pays. Les documents avaient, entre autres, pour but de faciliter la préparation et la mise en œuvre des Programmes de pays et il est incontestable que la délégation de pouvoir au niveau du directeur de pays a donné une plus grande souplesse pour élaborer et négocier le Programme de pays et opérer les transferts de ressources nécessaires.

4.2. Orientations, directives, politiques

Bien qu'elles constituent une source d'information incontestable pour les responsables du bureau de pays, les orientations, les directives et politiques définies en vue de la mise en œuvre du Programme de pays sont partielles et incomplètes, selon les intéressés. Il est toujours attendu dans chaque bureau de pays un manuel dans lequel les responsabilités de tous les acteurs pour la mise en œuvre des activités dans le cadre du Programme de pays auraient été clairement définies. Selon le bureau de pays, le manque de clarté dans les directives sur la mise en œuvre du Programme de pays approuvé par le Conseil d'Administration du PAM a rendu difficile la préparation des documents tels que : l'accord de programme, l'approbation des activités, les plans d'opérations, etc... .

4.3. Budgets et ressources financières

La délégation de pouvoir a donné au Directeur du bureau de pays une plus grande souplesse pour opérer des transferts de ressources entre les activités (voir 5.4.). La nouvelle organisation repose sur trois



principes opérationnels fondamentaux : la disponibilité de ressources prévisibles sur plusieurs années, la planification intégrée et la souplesse dans la gestion des ressources. En d'autres termes, l'établissement du Programme de pays portant sur plusieurs années permet un réajustement des flux de ressources en fonction de l'évolution des besoins. Dans la pratique, il s'avère que l'allocation des ressources financières (DSC) budgétisées pour la mise en œuvre des activités, n'est pas mise à disposition en même temps que les vivres et est toujours gérée au niveau du Siège.

4.4. Ressources humaines et formation

Dans le cadre de la décentralisation, les bureaux régionaux ont été créés en vue d'apporter un appui (programmes, logistique, administration, finances, communication) aux bureaux de pays. Le Sénégal relève avec 8 autres pays du bureau régional pour le Sahel, basé, à Ouagadougou. Si ce bureau a pu apporter une assistance appréciable dans différents domaines, le bureau du pays/Sénégal a regretté de n'avoir pu bénéficier d'avantage de l'appui de la section « Programme » du bureau régional du fait d'un personnel réduit à son niveau. Tout en confiant plus de responsabilités au bureau de pays, la composition de son personnel est restée inchangée. Il n'a pas non plus été organisé des formations appropriées pour le personnel sur l'approche programme, sur la préparation des différents documents (SSP, PP), sur le suivi-évaluation, etc... .

5. **Facteurs d'efficacité du Programme de pays**

5.1. Participation et appui du Gouvernement

L'appui du Gouvernement aux différentes composantes ne diffère pas particulièrement de ce qu'il était dans sa démarche antérieure, basée sur l'approche projet. Les Plans d'opérations stipulent une co-responsabilité des partenaires d'exécution et du PAM à mettre en situation les éléments nécessaires à l'appréciation de la fonctionnalité des composantes.

Le Gouvernement a également mis en place un organe de soutien pour gérer tous les aspects logistiques liés notamment au transport et au stockage des produits. Il s'agit du Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) impliqué également dans l'information sur les marchés, les zones et groupes à risques.

5.2. Intégration dans le bilan de pays et l'UNDAF

L'évaluation commune de la situation est le résultat d'un diagnostic commun du système des Nations Unies au Sénégal. Elle procède du souci de disposer d'une base de données commune ainsi que d'analyses sectorielles partagées.

Les conclusions de l'évaluation commune de la situation sont intégrées dans le document UNDAF/Sénégal élaboré en août 1998. L'UNDAF ou Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement a identifié deux domaines thématiques d'intervention et les formes de synergies à développer pour coordonner l'assistance du système des Nations Unies au Sénégal.

En matière de lutte contre la pauvreté, les interventions du système des Nations Unies sont axées sur les cinq composantes du programme national, énumérées, ci-après : accroissement et diversification des revenus et création d'emplois, amélioration de l'accès aux services sociaux de base à travers la mise en place d'infrastructures communautaires, renforcement des capacités productives des bénéficiaires et amélioration du système de suivi des conditions de vie des ménages, filets de sécurité et promotion économique des femmes. Les activités du Programme de pays concernent chacune des cinq composantes et le PAM se trouve chaque fois impliqué dans chacune d'entre elles avec plusieurs agences du système des Nations Unies. Toutefois dans la pratique il n'apparaît pas encore une totale intégration entre les différentes agences pour l'exécution de chacune des composantes.



5.3. Prise en compte d'une planification liée aux catastrophes naturelles

Les composantes de nature productive du Programme de pays : Foresterie communautaire et Sécurité alimentaire contribuent à leur mesure, à sécuriser et à améliorer les systèmes productifs contre les aléas naturels, par ailleurs difficilement maîtrisables. Les zones retenues pour ces actions sont situées globalement au Centre et au Sud du pays. A l'exception des dévastations cycliques opérées par les criquets, la vulnérabilité en matière de production agricole au Sénégal est essentiellement liée aux fluctuations climatiques et tout spécialement à l'importance et à l'espacement des précipitations au cours de la courte saison pluvieuse (hivernage). Du Nord au Sud du pays, les courbes pluviométriques s'étagent de 400 mm dans la région du Fleuve à 1200 mm en Casamance. Un effort important de développement des cultures irriguées (riziculture) dans la bordure immédiate du fleuve permet de sécuriser la culture du riz, ce qui n'est pas le cas pour les cultures pluviales de mil dans toute la zone Nord, dont les récoltes sont quelque peu aléatoires. Il est à noter que le phénomène n'est pas uniquement le fait du seul niveau pluviométrique mais dépend surtout de la plus ou moins bonne répartition des pluies durant le cycle de croissance du mil.

L'étude de vulnérabilité du PAM/1997 considère que ces aléas productifs sont susceptibles d'être suppléés par les apports monétaires des nombreux migrants, originaires de cette zone. Cette vision des choses est partagée par certains bailleurs de fonds comme l'USAID alors que l'Union Européenne considère qu'il est difficile d'extrapoler cette disponibilité financière à l'ensemble d'une région. L'analyse de la vulnérabilité à partir des seules données statistiques fournit une photographie d'ensemble et ne permet pas de nuancer la mesure d'aspects plus spécifiques.

Le Programme de pays aide à sécuriser les pratiques des systèmes productifs à travers des activités de protection (cordons pierreux, plantations forestières, agro-foresterie...). Toutefois, la nature, le niveau des réalisations et le nombre de bénéficiaires ne permettent pas de dire que ces composantes de nature productive pourraient constituer une mesure transitoire capable d'atténuer l'impact d'une catastrophe liée à des éléments naturels. En zone sahélienne, la maîtrise des conditions productives passent par la maîtrise de l'approvisionnement en eau durant le cycle des cultures. Le PAM intervient au niveau d'activités de conservation des eaux et du sol (CES) mais à l'exception d'une hydraulique de maraîchage, il ne cible pas particulièrement la réalisation de périmètres irrigués dans la phase présente.

Dans le point 52 « Problématique et risques » du Programme-pays, il est envisagé la mise en place d'un dispositif régional permettant de pallier l'atténuation d'une crise alimentaire, consécutive à une catastrophe naturelle. Dans la formulation faite en mars 1998, les termes employés montrent que le thème en est encore à un stade de réflexion et de ce fait, il apparaît difficile de juger d'éventuelles correspondances entre le pré positionnement d'un dispositif d'atténuation des catastrophes avec les activités en cours de développement par le Programme : « Le PAM devra également envisager la nécessité d'élaborer un plan d'urgence pour l'ensemble de la zone du Sahel... afin de compléter les ressources prévues au titre des futurs programmes de chacun des pays de la sous-région ».

5.4. Transferts de ressources et d'activités selon les besoins

Dans le cadre de la décentralisation du PAM, la délégation de pouvoirs a permis au Représentant du PAM/Sénégal d'opérer des transferts de ressources. Le Programme de pays de première génération nécessitait pour le Représentant du PAM d'avoir la possibilité de faire juxtaposer des activités en cours d'exécution avec celles ayant fait l'objet d'un recentrage géographique et adaptées aux exigences du FAAD. La délégation de pouvoir a permis au Représentant du PAM la mise en œuvre du programme en opérant deux types de transfert de ressources :

- l'intégration de toutes les disponibilités budgétaires des activités en cours
- d'exécution (Assainissement, PNC) et les reliquats des fonds des activités terminées (Cantines scolaires) aux nouvelles activités correspondantes dans le Programme de pays (Foresterie communautaire, Cantines scolaires) .



- l'utilisation des emprunts opérés sur les autres activités selon les procédures prévues pour permettre à une activité nouvelle ne disposant pas encore de ressources de pouvoir démarrer.

6. Contribution des activités aux objectifs du Programme

6.1 Nouvelles activités du Programme de pays

Le Programme de pays assure actuellement la gestion de trois composantes du Programme : Cantines scolaires, Foresterie communautaire et Sécurité alimentaire pour la période 1999-2001. Les deux autres composantes (Assainissement urbain et Nutrition communautaire) sont toujours gérées en tant que projets et arrivent à échéance, l'une au cours de l'année 2000 et l'autre au début de l'année 2001. La composante Sécurité alimentaire constitue la principale innovation puisque les autres activités ont été reconduites ou poursuivies.

Il convient toutefois de relativiser le caractère novateur de la composante Sécurité alimentaire puisque les activités soutenues sont de même nature que celles développées dans le volet Foresterie communautaire. Cette superposition de deux composantes identiques s'expliquent par le souci de vouloir s'associer au Programme Spécial mis en place par la FAO à travers une coopération sud/sud. Bien que les résultats observables sur le terrain ne soient pas encore véritablement perceptibles, cette composante participe dans son esprit au troisième objectif du Programme de pays, visant l'encouragement des groupements villageois à préserver leur environnement et à créer de petites infrastructures de production.

6.2. Activités préexistantes

L'activité Assainissement urbain est antérieure au Programme de pays. Ayant fait l'objet d'une phase pilote en 1990, cette activité a été menée au niveau de 10 villes ciblées à partir de 1995.

L'activité Nutrition communautaire est antérieure au Programme de pays. Le projet de Nutrition communautaire a démarré en 1995. L'appui du PAM a démarré en 1996 dans le cadre d'une phase pilote puis est devenu systématique à partir de 1997.

Le PAM bénéficie d'une longue expérience de coopération avec le Sénégal puisque l'assistance aux Cantines scolaires date de 1970 et celle au secteur forestier de 1975. L'intégration de ces deux volets dans le Programme de pays 1999-2001 s'est faite progressivement en tenant compte des orientations souhaitées par le Gouvernement et selon une formulation méthodologique prenant en considération la finalité de la lutte contre la vulnérabilité avec le souci d'une recherche d'impact géographique et d'un meilleur ciblage du groupe-cible.

Par rapport à la phase antérieure, l'activité Cantines scolaires a conservé le même nombre annuel de bénéficiaires (56 000), mais le groupe-cible s'est vu amputer des élèves des centres de formation et des collègues d'enseignement moyen. Le changement majeur est relatif au recentrage géographique de l'activité sur 12 départements considérés comme nutritionnellement vulnérables.

L'activité Foresterie communautaire a également été redessinée géographiquement, en limitant l'intervention dans 11 départements, à partir des données de l'analyse de la vulnérabilité. Le nombre de bénéficiaires est fixé à 3 000 au niveau de 50 villages. L'innovation majeure de la nouvelle approche s'appuie sur une planification participative et décentralisée des actions au niveau des communautés ou des Groupements locaux. 75% de l'assistance du PAM est directement adressée aux communautés alors que les phases antérieures concernaient principalement la conduite d'activités en régie.



7. Activités : « meilleures pratiques » en matière d'aide alimentaire

7.1 Utilisation appropriée de l'aide alimentaire

Pour l'activité Assainissement urbain, l'aide alimentaire a joué un rôle positif pour mobiliser les travailleurs sans emploi. Au cours de son exécution cette activité a cependant été ralentie et même supprimée dans certaines villes pour une longue durée suite au non respect des engagements financiers pris par les municipalités. Bien que la rémunération mensuelle (vivres et liquidités) des travailleurs temporaires soit environ 18.000 FCFA et ne représente actuellement qu'à peine 40% du SMIG contre 60% en 1992, l'aide alimentaire représente néanmoins une source d'appoint (transfert de revenus) non négligeable pour les jeunes sans travail et surtout les jeunes femmes qui participent presque à concurrence de 50% aux activités des GIE en milieu urbain. Cette forme d'aide alimentaire du PAM constitue un support budgétaire tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des municipalités. Dans le contexte de la nouvelle pauvreté urbaine où les couches les plus défavorisées s'amoncellent dans les bidonvilles et au moment où pour la première fois au Sénégal la balance démographique est devenue plus urbaine que rurale, l'aide alimentaire présente un avantage comparatif certain.

Pour l'activité Nutrition communautaire, l'aide alimentaire contribue à la satisfaction des besoins nutritionnels des groupes les plus vulnérables (femmes enceintes et allaitantes, enfants malnutris). L'assistance alimentaire est un moyen permettant d'inciter les femmes à fréquenter les Centres de Nutrition communautaire afin qu'elles puissent profiter par la suite des services de ces derniers et améliorer leurs connaissances en nutrition et soins de santé. L'aliment est produit localement avec des matières premières achetées en partie localement.

Dans le cadre de l'activité de Sécurité alimentaire, l'aide alimentaire est liée à la production d'actifs collectifs (petites infrastructures). Dans la région de Thiès qui a vu le démarrage de certaines actions, non seulement les quantités livrées sont faibles et n'ont ni bloqué ni réduit l'ardeur des populations, mais l'aide est limitée dans le temps (période de soudure) et ne serait plus nécessaire dès que les actifs prévus sont disponibles. L'aide alimentaire n'est pas le moteur de l'activité ; elle ne fait que l'accompagner et faciliter ainsi les conditions de son succès. Cette dimension doit être conservée également dans le futur.

Dans le cadre de l'activité Cantines scolaires, il est toutefois possible d'affiner l'appréciation de son utilisation au niveau des trois objectifs immédiats de l'activité :

- Pour ce qui concerne les effets de l'aide alimentaire sur l'augmentation de la fréquentation scolaire en général et des filles en particulier : la consultation des registres de présence journalière dans les écoles conforte les propos des enseignants et responsables rencontrés sur les effets favorables directs entre l'existence de la cantine et le niveau élevé de fréquentation tout au long de l'année. L'existence des centres d'accueil pour jeunes filles rurales poursuivant des études dans le cycle secondaire (situé en zone urbaine) est une condition déterminante pour rassurer les parents, grâce au sérieux du travail d'encadrement pédagogique et à des règles de vie collective strictes et propices à l'étude. La mesure de l'augmentation de la scolarisation des filles reste toutefois difficile à apprécier par le fait de l'insuffisance d'une description des situations de départ et d'un mode de calcul ne différenciant pas les garçons des filles.
- Pour ce qui concerne l'augmentation des inscriptions scolaires des enfants des zones rurales défavorisées, les seules données disponibles sont relatives aux enfants scolarisés, sans référence au nombre d'enfants scolarisables. Cela ne permet bien évidemment pas d'apprécier un tant soit peu la mesure de l'effet des cantines sur l'accroissement des inscriptions. On trouve cependant dans les documents STAT FLASH édités chaque année par la Direction de la Planification et de la Réforme de l'Éducation, les données sur la population scolarisable pour chaque département.



- Pour ce qui concerne l'effet de l'apport alimentaire sur les capacités d'apprentissage des élèves, les informations recueillies auprès des enseignants, tout comme les rapides constatations effectuées dans plusieurs écoles permettent d'affirmer sans hésitation l'existence d'une relation directe et très positive de l'amélioration des capacités d'apprentissage.

Dans le cadre de la composante Foresterie communautaire, l'aide alimentaire est utilisée comme une mesure incitative dans la perspective d'améliorer les conditions productives des communautés par des aménagements de protection. Dans la pratique, les vivres bénéficient prioritairement au groupement et leur utilisation finale contribue, à travers le groupe, à apporter une certaine sécurité alimentaire, capable de libérer les initiatives à la base. Les contrats d'engagement entre la structure d'encadrement des Eaux et Forêts et les GIE ne mentionnent d'ailleurs pas les niveaux attendus de l'aide afin de ne pas lier exclusivement le niveau des réalisations à la seule obtention des incitations. L'aide a une destination plus collective qu'individuelle, si bien qu'elle est souvent perçue et sollicitée pour la confection de repas collectifs lors de travaux communautaires

Dans le cadre d'un reliquat antérieur, le PAM a construit dans plusieurs villages d'intervention (région de Nioro) des magasins villageois en dur. Cette initiative heureuse est entre autres, susceptible d'accueillir l'assistance alimentaire soit comme une sécurité pour la période de soudure ou bien encore comme un fonds pour initier le démarrage d'une activité de banque céréalière, par exemple. Dans le cadre d'activités de production d'actifs, il apparaît préférable de ne pas lier l'aide alimentaire à la réalisation des seuls objectifs mais plutôt de définir des modalités d'utilisation qui favorisent le dynamisme interne de l'organisation sociale. La dotation contractualisée d'un ensemble comportant la création d'un magasin et l'affectation d'une quantité de vivres en échange d'une activité planifiée est susceptible de générer d'autres activités au niveau de la communauté.

7.2. Coordination

Un Comité de coordination du Programme de pays a été effectivement instauré dès la première année de démarrage du PP. Et comme indiqué dans la lettre de l'Accord de Programme de pays il est essentiellement composé de six ministères avec l'AGETIP, le CSA et bien évidemment le PAM. L'ensemble représente le Comité Interministériel de Pilotage (réf. Accord de Base signé le 16.02.2000, page 3). Cependant à cause des préoccupations électorales et autres contingences économique-politiques interférantes, ledit comité n'a pu se réunir, au complet, à ce jour, dans le cadre des réunions semestrielles prévues. Quant aux Comités de coordination technique, ils ont été créés pour chaque activité de base et un directeur de coordination a été désigné, comme interlocuteur privilégié mandaté par le ministère concerné et les chargés de projet du PAM. Son fonctionnement est précisé dans chaque Plan d'opérations. Cependant à ce jour, un seul (Cantines scolaires) Plan d'opérations sur les trois activités approuvées, a été dûment signé. Les deux autres (Foresterie communautaire et Sécurité alimentaire) étant en cours de finalisation.

7.3. Partenariats

L'appréciation de la nature et de l'efficacité de la relation de partenariat doit s'entendre à différents niveaux selon qu'il s'agisse du partenariat institutionnel avec le Gouvernement, du partenariat technique pour l'exécution des activités, du partenariat de coopération avec les autres bailleurs et intervenants ou bien encore du partenariat avec les bénéficiaires.

Dans le cadre de l'exécution de l'activité Assainissement urbain, le PAM opère en partenariat avec l'AGETIP qui est l'Agence d'Exécution des Travaux Publics et de lutte contre le sous-emploi placée sous la tutelle de la Primature. L'AGETIP reste le partenaire le plus approprié pour l'exécution de ce volet, du fait de sa longue expérience en milieu urbain. Dans la pratique l'activité n'a pas toujours été menée dans les villes où l'intérêt des autorités municipales et la mobilisation des volontaires regroupés en GIE étaient le plus manifeste. Le partenariat technique via la FAO pour les opérations de compostage n'a pu être trouvé malgré les expériences intéressantes dans ce domaine à Rufisque et Bambey.



L'activité Nutrition communautaire est réalisée dans le cadre d'un double partenariat :

- un partenariat au niveau des ressources : les ressources du PAM cohabitent avec celles de la Banque Mondiale, de la KFW et du Gouvernement.
- un partenariat au niveau de l'exécution : les bailleurs de fonds travaillent avec l'Agence d'exécution gouvernementale qui gère et anime les centres de nutrition communautaire (AGETIP) et le CSA (qui assure la logistique). Des entreprises privées locales produisent l'aliment de supplément.

Ce partenariat qui facilite et sécurise les résultats est à poursuivre et à améliorer pour une meilleure pérennité des acquis.

L'activité Sécurité alimentaire est réalisée également dans le cadre d'un partenariat.

Le volet CARITAS qui s'exécute dans la région de Thiès fait intervenir un partenariat PAM et CARITAS et CSA. L'ONG CARITAS est le partenaire technique chargé de superviser la réalisation des actions. Le CSA s'occupe de la logistique.

Le volet appui au PSSA devrait s'exécuter en zone sud et faire intervenir le PAM, le PNUD/FENU, la FAO et l'ASPRODEB et le Gouvernement à travers les services décentralisés de la Direction de l'Agriculture et le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA). Dans ce volet le partenariat entre organismes des Nations Unies sera concrétisé par les relations PNUD/FENU, PAM et FAO et permettra de sécuriser l'activité (pertinence des actions) et de tirer parti des compétences de chaque structure. L'appui de l'ONG locale (ASPRODEB) permettra de mieux mobiliser les populations et de mieux identifier leurs besoins.

Le partenariat prévu est complet et il faudrait en phase de réalisation qu'il soit effectif et que les cadres de concertation prévus soient également effectifs (comité local, comité régional, comité national, comité de pilotage et comité patronal d'orientation).

L'activité Cantines scolaires est co-gérée avec le PAM par la Direction des bourses et des œuvres scolaires, placée sous la tutelle du Ministère de l'Éducation Nationale (M.E.N.). Cette Direction assure plus globalement le soutien de l'État pour le développement des cantines publiques « dites ordinaires » au niveau national.

Les relations entre le PAM et ces différents partenaires du M.E.N. et du M.D.E.B.L.N (Ministère Délégué chargé de l'Éducation de Base et des Langues Nationales) se limitent à la seule Direction des bourses et œuvres scolaires. Les services techniques, plus à même de participer à la réalisation des objectifs de l'activité, ne sont ni suffisamment informés, ni consultés sur les moyens les plus adéquats de valoriser l'apport du PAM à l'amélioration du système éducatif. La Direction des bourses s'occupe principalement de l'intendance de l'activité mais n'intervient pas sur les volets pédagogiques. Ce choix a pour conséquence une absence de circulation et de remontée des informations vers les principaux services en charge de l'enseignement élémentaire et vers le PAM.

La Direction des bourses, outre la gestion directe des cantines des écoles publiques (85% des bénéficiaires), a la responsabilité d'assurer un rôle de coordination avec les deux autres partenaires d'exécution de l'activité : CARITAS pour la scolarisation des écoles élémentaires privées et la Direction de l'Action Sociale pour l'encouragement à la scolarisation des enfants fréquentant les écoles coraniques. Dans la réalité, la coordination entre ces trois partenaires est quelque peu formelle; chacun se cantonnant dans son aire spécifique d'intervention avec ses propres mécanismes de fonctionnement. De même, la relation entre ces trois structures d'encadrement et le PAM se limite à la seule gestion de l'intendance entre la Direction des bourses et le PAM.



Le relais sur le terrain est assuré au niveau de chaque inspection d'académie comme dans chaque inspection départementale par un chargé des cantines scolaires. L'information et la communication entre le PAM, la Direction des bourses et les partenaires régionaux et départementaux bénéficieraient d'être clarifiées et continues. Selon les propos rapportés de plusieurs interlocuteurs, de nombreuses structures éducatives de base ont continué d'utiliser l'argument des cantines scolaires comme stratégie de mobilisation des familles pour encourager la scolarisation des enfants, sans savoir qu'il y aurait un recentrage géographique de l'activité.

Selon la revue technique PAM/UNESCO (2000), le partenariat du PAM avec les autres donateurs du secteur éducatif serait faible, voire inexistant alors qu'il existerait un comité informel de réflexion et d'échanges. Il n'est pas inutile de préciser que l'ouverture, le dialogue et la communication avec les différents niveaux de partenariat dépendent essentiellement de la volonté du bureau du PAM de s'ouvrir aux autres afin de créer les conditions d'un travail concerté avec les partenaires locaux ou extérieurs.

L'UNICEF s'est engagé récemment dans un programme de soutien aux cantines scolaires dans la région de la Casamance. Dans le cadre d'une mise en application des principes de l'UNDAF, un mémorandum d'entente locale a été conclu entre le PAM et l'UNICEF afin d'échanger les savoir-faire et veiller à définir et à harmoniser les approches pour le seul bénéfice des objectifs de la scolarisation et de la lutte contre la vulnérabilité.

L'activité de Foresterie communautaire est conduite sous la supervision du service des Eaux et Forêts, ce qui ne semble pas poser de problèmes spécifiques dans une démarche centrée sur le développement d'activités forestières à dominante protection (fixation des dunes, brise-vent, CES) ou productive (agroforesterie, plantations d'essence à usage multiples...). Il y a cependant lieu de mentionner que la démarche participative retenue encourage la communauté (ou au G.I.E.) à préciser et à hiérarchiser ses besoins en regard des potentialités.

De la même façon, il pourrait être profitable de lier les réalisations d'actifs par une mise en valeur des investissements. Ceci suppose aussi une ouverture plus large aux partenaires ad hoc (service technique, ONG...) disponibles et le mieux à même d'encadrer de telles actions. Cette dynamique de l'investissement vers sa mise en valeur (finalité du développement) implique une certaine souplesse ainsi qu'une nécessaire prise de responsabilité pour intégrer dans le schéma de planification participative villageoise, la recherche de la structure d'encadrement, localement présente. Dans cette logique de collaboration, le bureau-pays aurait tout intérêt à recenser les interventions des partenaires de coopération pour proposer lorsque cela est géographiquement et méthodologiquement possible, des collaborations ponctuelles ou structurées dans la durée d'une activité.

7.4. Ciblage

Bien que l'activité Assainissement urbain ait été axée sur 10 villes du Sénégal à partir de 1995, après une phase pilote démarrée en 1990 et qui avait été marquée par 2 activités : l'assainissement, la construction et la réhabilitation d'infrastructures, le Gouvernement sénégalais a décidé en 1999 d'étendre l'activité à toutes les communes et villes du Sénégal pour lutter contre l'insalubrité et la pauvreté en milieu urbain et ce malgré les difficultés éprouvés au niveau de certaines municipalités à respecter leurs engagements financiers. En 1999, le Gouvernement a décidé de renforcer le programme en acceptant de verser à l'AGETIP (agence d'exécution) une contribution financière (1milliard FCFA/an pendant 3 ans) pour prendre en charge annuellement la rétribution de 7 500 travailleurs temporaires. L'objectif visé étant d'atteindre au cours des années 2000 et 2001 un effectif de 10 000 personnes et d'élargir ainsi les zones d'intervention du Programme en passant de 10 à 53 communes requérant ainsi des ressources plus importantes du PAM tout en le mettant dans l'embarras face à l'extension donnée par le Gouvernement à cette activité.

Les quartiers où sont installés les Centres de Nutrition communautaire sont jugés pauvres mais il n'y a pas encore d'études précises qui permettent une connaissance approfondie de la pauvreté urbaine au



Sénégal. Actuellement, la priorité est donnée aux zones qui ont une prévalence élevée de malnutrition avec une forte densité de la population. La population nécessaire pour ouvrir un centre est fixée à 4000 habitants.

Pour ce qui concerne la sécurité alimentaire, le ciblage est conforme à l'orientation du PAM. Ce sont des départements les plus pauvres qui sont concernés en zone sud (cf. classement des départements pauvres par ESP et ESAM). Concernant le département de Thiès, l'insécurité alimentaire est beaucoup plus liée à l'enclavement qu'à la pauvreté.

La question de la détermination des zones d'intervention et du ciblage des bénéficiaires a été et continue d'être un point particulièrement sensible de l'activité cantines scolaires, compte tenu de la popularité et du succès de l'apport de vivres PAM dans ce secteur. Il convient de préciser que le nombre de bénéficiaires est resté quasiment identique (56 000) à ce qu'il était dans la phase antérieure et que les vivres disponibles pour ce qui concerne les cantines aidées par le PAM ne peuvent bénéficier qu'à environ 5% des enfants scolarisés au Sénégal.

Le débat n'est actuellement pas clos et les modalités tout comme les critères ayant procédé à la réorientation géographique continuent d'être mal compris et critiqués par de nombreux partenaires aux différents échelons de la structure éducative publique et privée.

Le recentrage géographique et le démarrage de l'activité sont devenus effectifs en janvier 1999 alors que l'année scolaire 1999-2000 était en cours. Les écoles qui avaient bénéficié pendant un trimestre de l'aide du PAM pour le fonctionnement de leurs cantines ont été brutalement privées de soutien pour les deux derniers trimestres de l'année scolaire.

Le PAM doit pouvoir garder la maîtrise d'affecter son assistance selon les normes et les critères qui lui sont propres, en mentionnant cela plus clairement et explicitement dans les Plans d'Opérations des activités ainsi qu'à travers la mise en place d'échanges, de concertation et de communication avec les autorités nationales et si possible avec les représentants des bénéficiaires. Actuellement, la vulnérabilité n'est pas toujours un élément significatif de la plus ou moins grande scolarisation. Certaines régions (Casamance) ont des taux élevés de scolarisation alors que la vulnérabilité est importante.

Le ciblage géographique a été réalisé de façon mécanique à la lecture des seuls résultats génériques de la vulnérabilité. Cette étude présente une photographie globale qu'il conviendrait très certainement d'affiner par des études plus spécifiques sur les causes des situations sectorielles. Les écoles bénéficiaires des vivres PAM à l'intérieur des zones géographiques retenues représentent entre 10 à 20% des écoles en activité. Les critères de sélection des bénéficiaires à l'intérieur des départements retenus se concentrent plus spécifiquement sur des aspects de performance des comités de gestion, du dynamisme du directeur de l'école, ainsi que sur des appréciations ouvertes : les écoles antérieurement dans le projet...

D'une manière plus générale, le PAM aurait tout intérêt à entamer un dialogue avec les services techniques chargés de l'amélioration de la scolarisation. Ces consultations permettraient de dégager un réel consensus sur les zones et les modalités de l'intervention, à travers la recherche d'une pondération souhaitable des critères entre les considérations légitimes de vulnérabilité et le souci d'une optimisation de l'efficacité de l'assistance. Les caractéristiques du ciblage actuel mettent en lumière des situations marginales très différenciées : forte scolarisation/forte vulnérabilité ou faible scolarisation/vulnérabilité moyenne, ce qui souligne d'autant l'ambiguïté des critères retenus.

Le ciblage des activités de foresterie communautaire s'inscrit à partir des résultats de l'étude de vulnérabilité et de l'acuité des problèmes environnementaux. Les 11 départements retenus correspondent globalement aux zones d'intervention des autres activités avec le souci de dégager des grandes zones écologiques : zone agro-pastorale, bassin arachidier, zone forestière du sud-est et zone sud. Le ciblage des bénéficiaires est plus ouvert et dépend prioritairement de l'acuité des problèmes



écologiques et de l'intérêt des communautés. Le recentrage géographique de l'activité ne semble pas poser de problème particulier.

7.5. Création et appropriation des actifs

Contrairement à la phase pilote, l'aide alimentaire dans le cadre de l'activité Assainissement urbain, à partir de 1995 n'a pas été liée à l'acquisition d'actifs par les populations bénéficiaires. La composante « compostage » prévue au plan d'opérations aurait dû déboucher sur des actifs si elle avait connu un début d'exécution.

L'aide alimentaire dans le cadre de l'activité Nutrition communautaire n'est pas liée à la création d'actifs de façon directe. Elle est non seulement un moyen de répondre aux besoins nutritionnels des groupes vulnérables mais elle constitue aussi un investissement au niveau des ressources humaines (récupération des enfants malnutris et formation des mères en nutrition et soins de santé en tant que mesure préventive). Les aspects relatifs à la pérennité des actions engagées n'ont pas été réellement pris en compte dans le cadre de l'activité.

Les actifs créés dans le volets CARITAS dans le cadre de l'activité Sécurité alimentaire notamment dans la zone de Thiès sont par leur nature destinés à satisfaire des besoins collectifs (puits, radiers, cordons anti-érosifs, greniers...). Ce sont des infrastructures qui permettent la réalisation d'activités productives dans de meilleures conditions de rentabilité notamment. Les populations sont organisées en groupements et comités pour la gestion de ces infrastructures et la maintenance des ouvrages revient aux collectivités.

Dans le cadre de l'activité Cantine scolaires, il est hautement appréciable de jumeler l'assistance alimentaire avec la création d'un magasin de stockage pour les vivres, la dotation d'instruments pour la cuisine et les repas (plats, cuillers) ainsi que la fourniture d'intrants pour la confection de petites activités génératrices de revenus (maraîchage, élevage de plants...).

Il ne fait aucun doute que l'ensemble de l'assistance est bien allouée à la destination prévue et que les actifs fournis constitueront autant d'outils durables pour le futur (magasin, bloc cuisine...). Toutefois, s'agissant d'une assistance à finalité de service, le PAM gagnerait à intégrer dans sa méthodologie un processus de désengagement, organisé à partir d'une prise de responsabilité progressive (sur les 5 années de l'engagement du PAM) des parents d'élèves pour assurer la relève de l'approvisionnement en nourriture des cantines. Une telle orientation présente l'avantage d'être dynamique en ce sens qu'elle vise à mettre en action la responsabilité des parents ainsi que l'intégration de l'école comme élément à part entière de la vie de la communauté. A l'échéance du contrat individuel de coopération et d'engagement avec une école, le PAM pourrait alors s'engager au soutien d'autres écoles, permettant ainsi par cette sorte de rotation, de toucher progressivement un nombre plus important d'écoles.

La plupart des actions conduites dans le cadre de la composante Foresterie communautaire concerne la réalisation d'actifs que ce soit dans le domaine de la protection des zones productives avec le reboisement et les travaux de conservation des eaux et du sol, ou bien encore à travers les réalisations du programme d'hydraulique villageoise. Le recours quasi exclusif à l'eucalyptus présente l'avantage d'une bonne appropriation et reproduction de la technique, compte tenu des avantages de protection et de génération de revenus à court terme (vente de perches). Il en est de même pour ce qui concerne les périmètres maraîchers, même si la maîtrise du schéma oasisien ne semble pas spécialement connu des personnels d'encadrement. La construction de puits et de petits magasins villageois de stockage est particulièrement appréciée en regard des opportunités importantes d'accroissement des productions vivrières et de génération de revenus.

D'une manière générale, l'activité est mise en œuvre à un niveau communautaire, à travers un ou plusieurs groupements d'intérêt économique. La création comme l'appropriation de ces actifs sont le produit d'une planification participative au cours de laquelle la finalité comme l'affectation des actifs



auront non seulement été discutés mais sur lesquelles un consensus préalable aura été élaboré au niveau des populations et dans la relation avec l'encadrement des Eaux et Forêts.

7.6. Respect des engagements en faveur des femmes

Dans le Programme de pays, le mécanisme de ciblage doit être affiné de manière à porter le nombre de femmes et d'enfants bénéficiaires directs de l'assistance du PAM à 75%. A la suite du Plan d'Action Gouvernemental de la femme sénégalaise adopté pour la période 1997-2000, le PAM a organisé avec ses partenaires un atelier de sensibilisation et mis en place un Comité de Suivi chargé de vérifier les engagements en faveur de la femme et de veiller à l'application des dispositions prévues dans le cycle de programmation (1999-2001). L'engagement du PAM s'est également traduit par le financement d'un Programme de formation qui renforce les capacités des femmes à intervenir dans les décisions communautaires. Le volet formation des femmes est conçu comme un programme transversal qui entend venir en appui aux cinq activités de base du Programme de pays et porte sur la gestion des vivres, la fonction de leadership, le lobbying, l'approche genre et la gouvernance locale. D'un montant de 16 000 US\$, le budget destiné au volet genre est prévu pour la formation, le suivi des activités et une étude d'impact de l'assistance du PAM auprès des femmes au Sénégal. Les informations sur les formations menées ne sont pas encore disponibles et il n'est pas exagéré d'affirmer qu'il se met en place un dispositif d'appui en faveur des femmes dont on pourra mesurer bientôt l'importance.

Sur les 6 000 volontaires de l'activité Assainissement, 45% sont des femmes contre 40% prévus. Il est difficile d'aller au-delà de ce pourcentage compte tenu de la pénibilité de certains travaux. S'agissant du volet assainissement en eau potable (phase antérieure de l'activité Assainissement urbain), les 118 bornes fontaines mises en place sont entièrement gérées par des GIE de femmes. Les revenus de ces femmes dépassent actuellement le SMIG.

Concernant l'activité Nutrition communautaire, les objectifs étaient de consacrer intégralement l'aide aux femmes et aux enfants soit 100 %. Ce résultat peut être considéré comme atteint. En effet le PNC s'adresse exclusivement aux enfants et aux femmes. Il reste à impliquer davantage les femmes dans la production de l'aliment de supplément dans une perspective de pérennisation des acquis.

Le pourcentage prévisionnel des ressources à consacrer aux femmes pour l'activité Sécurité alimentaire est de 60 %. Dans les zones où les activités ont démarré notamment dans la région de Thiès, il est peu évident de se prononcer sur l'atteinte ou la non-atteinte du ratio. En effet, la nature des travaux à réaliser nécessite la mobilisation de tous les villageois, tous sexes, confondus (réalisation de cordons pierreux, de ponts ou radiers, de puits, constitution de réserves pour les greniers villageois...).

En ce qui concerne le volet qui n'a pas encore démarré : l'appui au Programme de Sécurité Alimentaire (PSSA) en zone sud (Tambacounda et Kolda), les infrastructures prévues sont des aménagements hydro-agricoles, des digues et la préparation de champs de démonstration. Ces travaux seront le fait de groupements encadrés par une agence d'exécution.

Là également, la nature des travaux à réaliser risque de nécessiter la mobilisation de tous les villageois, tous sexes, confondus.

Les engagements de l'activité Cantines scolaires prévoyaient que la proportion allouée aux filles devait représenter au moins 50% du budget total du projet et que l'ensemble des filles bénéficierait de l'assistance PAM dans les institutions retenues (écoles, centres d'accueil). Il a déjà été mentionné l'impossibilité d'apporter des éléments de réponse fiables à cette question du fait que les données de fréquentation scolaire ont été calculées et présentées de façon globale sans prendre en compte un dénombrement selon le genre. De plus, il n'existe aucune étude de l'impact des cantines sur les taux de fréquentation des filles.

L'élasticité des critères de sélection des bénéficiaires à l'intérieur des zones géographiques délimitées par les résultats de la vulnérabilité est à l'origine d'interprétations ouvertes et parfois discriminatoires



entre filles et garçons ou bien encore entre filles d'une même école. La mission de revue technique UNESCO/PAM précise que « dans certaines écoles, toutes les filles ne font pas partie des bénéficiaires de l'assistance du PAM... Cette confusion provient de la pratique discriminatoire de sélection des bénéficiaires au sein des écoles retenues par l'activité ».

Le Plan d'opérations de la composante Foresterie communautaire n'est pas très explicite sur le rôle et la participation des femmes à l'activité. Les seules données disponibles sont relatives au premier exercice d'évaluation interne. Le rapport précise : « Suite à la mise en œuvre du Plan d'Action du Bureau du PAM au Sénégal en faveur des femmes, l'activité est passée d'un taux de 33% de femmes bénéficiaires en 1997 à 66% en 1998 et 1999. Ainsi les femmes sont réceptrices des rations, gestionnaires des stocks au niveau des groupements commanditaires et réalisatrices des activités au niveau des groupements féminins et mixtes. Aucun document détaillé n'est disponible pour expliquer ce formidable bond en avant de la participation féminine dans un domaine d'activités généralement réservé aux hommes.

7.7. Suivi des activités

Selon le plan d'opérations, pour l'activité Assainissement urbain, les données disponibles sur le système de suivi-évaluation sont en rapport avec le nombre de volontaires regroupés en GIE, le nombre de communes, le taux moyen de participation des femmes, les réalisations physiques et les montant distribués sous forme de compensation financière. Ces données sont actualisées tous les trimestres par l'AGETIP qui les transmet au bureau du PAM. D'autres informations recueillies de façon ponctuelle se référant surtout à l'aspect qualitatif des principales actions engagées indiquent également les difficultés éventuelles rencontrées en cours d'exécution : efficacité des méthodes de recrutement et d'organisation des travaux, rôle des GIE et profil des travailleurs, etc... L'ensemble de ces éléments renseigne sur les résultats obtenus et peuvent traduire le degré d'appropriation de l'activité par les municipalités et les populations sans pour autant indiquer le degré d'autonomie technique, économique et financière de ces dernières.

Pour l'activité Nutrition communautaire les indicateurs de suivi les plus courants, pour cerner l'efficacité des interventions sont : le nombre de centres concernés par l'activité, le nombre d'enfants et de femmes recevant l'aliment de supplément, le nombre de rations distribuées, la quantité d'aliment de supplément produite par les entreprises, la quantité d'aliment distribuée dans les centres.

Ces indicateurs qui sont disponibles permettent de mesurer la progression du projet et surtout le nombre et les catégories de bénéficiaires. Toutefois, ces indicateurs ne permettent pas d'avoir une idée précise de l'impact de l'activité sur les cibles. Il faudrait situer également le niveau des indicateurs d'impact : changement de taux de malnutrition des enfants, taux de récupération nutritionnelle, taux de détérioration nutritionnelle. Des questions sont encore sans réponse : l'aliment est-il totalement consommé ou pas ? Jusqu'à quel point l'aliment est-il déterminant dans la lutte contre la malnutrition. Pour améliorer les connaissances dans ce domaine, il est important de recourir à d'autres indicateurs complémentaires qui pourraient notamment découler d'une enquête de consommation à savoir la quantité d'aliment de supplément qui serait consommée par les catégories de cibles.

D'autres indicateurs devraient permettre de cerner l'impact des changements de comportement à savoir le nombre d'enfants sous-alimentés dans le quartier (sphère d'influence du centre de nutrition communautaire) qui devrait être surveillé pour apprécier les changements de comportement des mères.

Les indicateurs actuels de suivi ne sont pas encore élaborés dès lors que l'activité de Sécurité alimentaire a à peine démarré et qu'il n'existe pas encore de plan d'opérations. En zone CARITAS où l'activité a démarré faiblement, les indicateurs portent globalement sur le nombre de rations à fournir et le nombre de bénéficiaires en termes d'hommes/jour. De façon spécifique, des indicateurs peuvent être trouvés à partir du nombre d'infrastructures à construire (radiers, cordons pierreux, greniers, puits...). Ils peuvent permettre d'avoir une idée précise du niveau d'exécution de l'activité.



En zone sud, où les interventions n'ont pas démarré, il faudra attendre la signature des petits contrats locaux de développement (PCLD) pour mieux cerner les indicateurs de suivi. Ce sont ces contrats qui préciseront les objectifs quantitatifs, les travaux à effectuer, les rations journalières et le tonnage de l'aide.

En période d'exploitation des infrastructures construites, d'autres indicateurs provenant de la mesure des productions obtenues ou de la mesure des revenus additionnels permis par l'exploitation des infrastructures pourraient permettre une appréciation plus complète de l'impact de l'activité. Ces mesures devraient procéder d'enquêtes de terrain dans les zones concernées à posteriori.

Le Plan d'Opérations de la composante Cantines scolaires prévoit que le suivi-évaluation interne des cantines soit assuré par le PAM en collaboration avec les partenaires d'exécution. Cette disposition va au-delà des pratiques habituelles qui confient la responsabilité d'un tel exercice à la structure nationale d'exécution avec l'appui du PAM.

Les données actuellement disponibles sont principalement relatives à la gestion logistique de l'activité, à travers un ensemble de fiches et registres conçus par le bureau local du PAM. Selon la mission de revue technique, la remontée des informations du terrain vers les structures centrales sont lentes et irrégulières, ce qui ne favorise pas une gestion rationnelle des stocks. Le suivi-évaluation du volet pédagogique de l'activité est encore au stade des intentions et il n'existe actuellement aucun document ou données susceptibles de renseigner sur la fonctionnalité et la progression de l'activité vers les objectifs de la composante.

Le Plan d'Opérations de la composante Foresterie communautaire prévoit un système de suivi et d'évaluation interne à partir de la mise en place d'une planification participative décentralisée au niveau des communautés. Celle-ci découle d'un processus d'animation et d'encadrement des communautés afin des les aider dans la définition et la hiérarchisation de leurs priorités. Une telle approche très mobilisatrice et formatrice a certes la capacité d'un suivi rapproché aussi bien au niveau de la structure d'encadrement des Eaux et Forêts que par les villageois eux-mêmes, à travers les contrats annuels d'engagement. Le système fonctionne actuellement à partir des contrats d'engagement qui permettent de mesurer les réalisations physiques par rapport aux actions planifiées.

Le second niveau prévoit que le PAM, en collaboration avec le Gouvernement pourra conduire des évaluations de l'activité portant sur les thèmes suivants : l'efficacité des opérations entreprises, le rôle et la fonction de l'aide alimentaire, les répercussions de l'assistance PAM sur la production et les marchés nationaux des denrées locales concurrentes, la réalisation des objectifs immédiats, l'incidence de cette aide sur le développement.

Les données actuellement disponibles sur ces différentes prévisions de suivi-évaluation concernent le niveau des réalisations effectuées lors de la première campagne (hivernage 1999). La synthèse des réalisations est présentée selon la nature des activités et la localisation géographique par département. Ces données comportent également une indication sur le pourcentage du niveau de réalisation par rapport à ce qui était prévu dans le Plan d'Opérations. (il est à noter que cette conception est en contradiction avec la programmation d'une approche participative qui par nature se doit d'être ouverte). Les informations sont le résultat d'une compilation des différents contrats d'engagement signés entre le Service des Eaux et Forêts et les Groupements villageois. Cette procédure sert ensuite à la préparation de la logistique pour l'attribution et la distribution des vivres.

8. Favoriser le développement

8.1. Conformité des activités actuelles aux critères du FAAD

L'idée maîtresse sous-tendant la stratégie développée dans le FAAD vise à la création de liens dynamiques et durables entre la diminution de la vulnérabilité alimentaire des groupes-cibles et l'intégration dans les pratiques sociales et productives des investissements consentis par le PAM. La



finalité ultime recherchée est l'appropriation des services et des actifs dans une perspective capable de soulager les aspects de vulnérabilité alimentaire à long terme par le développement d'attitudes, de comportements et de pratiques susceptibles de contribuer à la recherche d'un meilleur approvisionnement nutritionnel.

Dans l'absolu, il ne saurait faire de doute que l'ensemble des activités du Programme-pays participe à la recherche de telles finalités, à travers les deux grandes catégories d'intervention retenues au Sénégal :

- la mise en valeur des ressources humaines, à travers le renforcement du système éducatif et l'amélioration de l'accès des mères et des enfants aux services de santé et de nutrition.
- la préservation de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie et la sécurité alimentaire.

L'appréciation dynamique de la pertinence des différentes activités du Programme à s'inscrire dans la finalité du critère FAAD nécessite la définition d'une grille d'analyse plus fine. Le schéma de réflexion souhaitable doit s'entendre à un double niveau : celui de la contribution et de l'harmonie interne de chaque activité à l'atteinte de ses propres objectifs et celui d'une concordance de chacune des activités à l'atteinte de la finalité globale du Programme.

Il n'est pas inutile de préciser à nouveau que la définition d'une problématique globale de l'intervention, élaborée dans le document de Programme de pays, devrait être la ligne directrice de la définition méthodologique et du contenu de chacune des activités du Programme. L'élaboration d'une telle problématique est normalement le résultat d'un travail de collecte de données et d'une réflexion dans le cadre de la conception d'un schéma stratégique d'intervention et de concentration harmonieuse, tant avec les autorités qu'avec l'ensemble des partenaires de coopération et d'exécution.

8.2. Ajustements requis

L'appréciation des critères d'investigation du FAAD doit être envisagée au niveau de trois considérations relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des activités : la concordance des problèmes à résoudre avec les objectifs à atteindre, l'harmonisation des critères de recentrage géographique et le ciblage des bénéficiaires, l'appréciation et la reproduction des services et des actifs par les bénéficiaires.

Le caractère principalement descriptif de dernier SSP de 1997 n'a pas fourni des données véritablement pertinentes et analytique pour la conception (en 1998) du Programme de pays 1999-2001. L'étude de la vulnérabilité, à l'origine de la définition des critères de recentrage géographique et du ciblage des bénéficiaires, a constitué un élément positif d'une meilleure connaissance du pays, tout en montrant ses limites.

Le souci d'établir une concordance de la problématique des activités avec les objectifs nécessiterait d'affiner les données de l'étude de vulnérabilité par une recherche des causes (conjoncturelles ou structurelles) et des comportements sociaux des acteurs de base dans leurs contextes. Cela permettrait de nuancer quelque peu le choix uniforme actuel des zones d'intervention quelque soit le secteur d'activité. La prise en compte des mécanismes socio-productifs selon les régions, tout comme l'appréciation des attentes des populations sont des compléments indispensables à la seule logique statistique de l'étude de la vulnérabilité.

Par exemple, si une zone est considérée comme excédentaire en produits vivriers au moment de la récolte mais nutritionnellement vulnérable, du fait de traditions ou bien encore d'une gestion hasardeuse (tradition de vendre la récolte, baisse des cours...) il pourrait être plus significatif qu'après une étude légère, de s'orienter plutôt vers une activité de développement des banques céréalières à travers les groupements féminins. L'étude de la vulnérabilité soulève de vrais problèmes de fond mais n'a pas la capacité de fournir des explications, nécessaires à une prise de décision argumentée.



Il est également souhaitable que les critères de recentrage géographique des activités soient plus en harmonie avec les critères de ciblage de bénéficiaires. Afin de pouvoir dépasser les décalages observés pour certaines activités (cantines scolaires), il serait préférable d'ouvrir le dialogue et la concertation avec l'ensemble des partenaires techniques intervenant dans le secteur.

Il serait aussi bénéfique que les aspects d'appropriation et de reproduction des services et des actifs soient considérés comme éléments déterminants de la démarche pour l'élaboration future du SSP et du PP.

9. Conclusions et Recommandations

9.1 Amélioration du Programme en cours

Les cinq activités du Programme de pays sont complémentaires et participent à la réalisation des objectifs du Programme de pays. Les interventions en matière de développement du PAM sont axées sur les domaines où l'aide alimentaire a une influence sur la vie des populations pauvres et les victimes de l'insécurité alimentaire et auxquels le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont donné une priorité absolue.

L'ensemble des points étudiés tout au long de cette évaluation met en lumière certaines faiblesses actuelles du Programme sur lesquelles des correctifs peuvent être mis en œuvre dans le très court terme et favoriser une meilleure visibilité de la conduite des activités. D'un point de vue opérationnel, il a été retenu trois facteurs : le suivi-évaluation, la concertation et la communication avec les partenaires, l'appropriation des activités.

Pour ce qui concerne les conclusions et les recommandations spécifiques relatives à chaque activité du Programme de pays (Programme en cours et Programme prochaine génération), il convient de se reporter à l'aide-mémoire préparé par la mission d'évaluation en date du 22/03/2000 (en annexe).

Suivi-évaluation

La gestion actuelle du Programme repose essentiellement sur les seules données logistiques fournies par la comptabilité des différents bordereaux de recensement des bénéficiaires et de gestion des stocks. Les informations nécessaires à une visibilité pertinente de conduite du Programme devaient être fournies par le suivi-évaluation, au niveau de chaque activité. Jusqu'à ce jour, il n'a été possible de bénéficier de ces données de base, pourtant essentielles pour connaître le profil des bénéficiaires de l'aide du PAM et secondairement recueillir un minimum de références, permettant de mesurer l'impact de cette aide sur l'atteinte des objectifs.

Selon les différents Plans d'Opérations, ce travail devait être réalisé par la structure d'exécution, en étroite relation avec le PAM.

Recommandations :

Dans l'immédiat il conviendrait que le bureau de pays puisse, à travers un échantillon réduit mais représentatif, fournir le « portrait robot » des bénéficiaires et apprécier un tant soit peu l'impact de l'investissement à la fois sur la vulnérabilité et sur la réalisation des objectifs.

Dans le même temps, le bureau de pays facilitera la mise en place d'une structure allégée de suivi-évaluation au niveau de chaque opérateur, en stipulant que les distributions de l'assistance alimentaire seront, à compter de maintenant, conditionnées par la compilation et la fourniture en temps voulu des données de suivi-évaluation. Cela signifie bien évidemment en amont que le bureau de pays puisse établir le contenu des informations souhaitées et la programmation ad hoc pour bénéficier de données pertinentes en temps voulu.



Concertation et communication

La concertation et la communication avec l'ensemble des partenaires relèvent principalement de la volonté d'ouverture aux autres, ce qui signifie le souci d'une recherche consensuelle avec les partenaires de coopération ou bien encore d'exécution. D'un point de vue concret, le PAM et l'UNICEF sont actuellement dans un processus de concertation pour l'harmonisation d'une démarche méthodologique commune, dans le cadre du développement des cantines scolaires par l'UNICEF dans la région de Casamance. La finalisation d'une telle concertation sera déterminante sur la capacité de définir un consensus et, par voie de conséquence directe sur l'embryon d'une coordination future des partenaires du secteur éducatif.

Recommandation :

Cette action de concertation au niveau des partenaires de coopération peut s'avérer être l'occasion de prendre contact et consulter les services techniques en charge de la scolarisation universelle afin de les intégrer dans la recherche d'un consensus sur l'extension possible de l'action du PAM à d'autres zones au nord, en regard de l'intervention UNICEF en Casamance. Les fruits de ces différentes concertations doivent être traduits dans des actions de communication, tout particulièrement au niveau de la base, afin de préciser d'une manière parfois répétitive mais nécessaire, les conditionnalités à l'éligibilité des bénéficiaires.

Les nombreuses confusions recensées au niveau des cantines montrent que l'exercice ne saurait être sans objet.

Appropriation des activités

L'appropriation et la reproduction des actifs constituent un acquis des activités à dominante productive (Foresterie communautaire, sécurité alimentaire) mais restent encore à un stade des souhaits pour ce qui concerne les composantes plus sociales de service (cantine scolaires, assainissement, PNC). Chacune de ces activités comporte en filigrane des opérations visant à favoriser l'acquisition d'une autonomie souhaitable à terme et le souhait d'une substitution par les récipiendaires actuels.

Recommandation :

Sur la base des expériences en cours, le bureau pays se doit d'accélérer les études pilotes de viabilité des actions génératrices de revenus¹ en prenant garde qu'elles soient gérables dans la durée par les comités de gestion ad hoc.

9.2. Elaboration du Programme prochaine génération

Cette première expérience de fonctionnement à travers l'approche Programme montre toute l'importance et la nécessité de l'élaboration d'un SSP structuré et argumenté, permettant de faciliter la prise de décisions pour les choix du Programme de pays. Il n'est pas inutile également de préciser que l'étude de vulnérabilité est d'abord un outil au service de la réflexion mais que son utilisation exclusive et sans nuance à l'ensemble du Programme n'est pas véritablement pertinente, tant dans le choix des zones d'intervention que pour le ciblage des bénéficiaires.

¹ Par exemple :

- GIE urbain de ramassage des ordures rentabilisant ses activités suite à la perception mensuelle de redevances auprès des concessions, marchés, gares routières, etc.
- GIE urbain axé sur la fabrication locale des aliments nutritionnels au niveau des quartiers ou de groupes de quartiers.
- Magasin villageois et banque céréalière pour les activités Cantines scolaires et Sécurité alimentaire.



Activités

Le PAM limitera ses activités de développement aux objectifs, ci-après, qui seront choisis et réunis dans le Programme de pays :

- Permettre aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires ;
- Permettre aux familles pauvres d'investir dans du capital humain grâce à l'éducation et à la formation ;
- Permettre aux famille pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver ;
- Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature ;
- Permettre aux ménages qui sont tributaires des ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver les moyens de subsistance plus durables.

Recommandations :

Il ne fait aucun doute que les composantes sociales de service (PNC et cantines scolaires) ne seront pas remises en question.

L'activité Assainissement urbain nécessiterait d'être réexaminée afin de la situer dans une optique qui rencontre mieux la finalité du PAM en matière de développement et de création d'actifs.

En appuyant cette activité, l'aide du PAM jusqu'à présent a été essentiellement utilisée comme support budgétaire dans une perspective de création d'emplois temporaires et de paix sociale en zone urbaine.

Recommandation :

Pour ce qui concerne les activités à caractère productif, les composantes Foresterie communautaire et Sécurité alimentaire gagneraient à être rassemblées dans une activité unique. L'exercice consisterait à mettre en place un partenariat triangulaire entre les Eaux et Forêts, la FAO et le PAM centré sur une mise en commun et la complémentarité des compétences. Une telle orientation permettrait aussi d'intégrer la dimension de valorisation des actifs (domaine agricole) à la finalité actuelle de création d'actifs.

Ciblage

Recommandations :

En matière de ciblage, il conviendra quels que soient les critères retenus , à garder une logique interne entre le choix des zones et le ciblage des bénéficiaires.

Il s'avère important de procéder à une analyse de la pauvreté en milieu urbain et péri-urbain afin de mieux identifier les bénéficiaires de l'aide du PAM et les inscrire dans la logique qui lie l'aide alimentaire à l'acquisition d'actifs durables et à des activités génératrices de revenus.



Approche participative et partenariat

Recommandations :

Le PAM aura recourt à l'approche participative afin de mieux connaître les besoins des bénéficiaires, de les faire participer à l'identification d'activités adaptées à leur situation et d'être renseigné sur les résultats obtenus.

Un partenariat plus actif entre les organisations du système des Nations Unies, les ONG nationales et internationales devra être recherché et défini dans un cadre contractuel précis pour chacune des activités figurant dans le Programme de pays.

Réalisation des objectifs

Recommandation :

Afin d'obtenir la preuve quantitative et qualitative des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Programme de pays et des activités à exécuter, il faudra définir des indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation des différents objectifs tout au long du cycle afin que puisse être élaboré un schéma de désengagement progressif de l'assistance du PAM.

Suivi-évaluation et formation

Recommandations :

Il va sans dire que dans le cadre du suivi - évaluation du Programme de pays de prochaine génération il sera nécessaire de poursuivre la formation visant à renforcer les capacités du personnel du PAM et à accélérer la mise en œuvre des nouvelles orientations de politique.

Il sera nécessaire d'évaluer les compétences de base afin de veiller à ce que les bureaux de pays les possèdent, les renforcent et les mettent à jour au moyen de stages de formation périodique.



Annexes



ANNEXE 1 : Termes du mandat de la mission d'évaluation du Programme de Pays - Sénégal (1999-2001)

I. Objectifs de l'évaluation du programme de pays:

- Evaluer dans quelle mesure l'approche de programmation par pays a infléchi les activités de développement en cours du PAM pour en faire un programme de pays valide.
- Evaluer dans quelle mesure les systèmes et procédures du PAM pour l'identification, la conception, la budgétisation, la mobilisation des ressources et la mise en œuvre des programmes et des projets, aux niveaux du siège et du terrain ont favorisé ou entravé l'approche-programmation par pays.
- Evaluer dans quelle mesure le programme de pays a renforcé l'efficacité de la contribution du PAM en matière de développement et de secours.
- Déterminer si les activités de développement en cours ont été conçues pour contribuer directement aux objectifs du Programme de pays.
- Evaluer dans quelle mesure les activités du PAM sont conformes aux « meilleures pratiques » en matière d'aide alimentaire (y compris, le cas échéant, les principes énoncés dans le document « Favoriser le développement »).
- Formuler des recommandations pour le programme de pays qui seront utilisées pour élaborer un futur schéma de stratégie de pays et programme de pays et permettre au Conseil d'administration d'exercer sa mission de supervision.

II. Aspects déterminants:

Evaluer le programme de pays compte tenu de ses activités

L'évaluation du programme de pays sera axée essentiellement sur l'élaboration et la mise en œuvre du programme dans son ensemble. Elle examinera le programme dans le contexte des principes de l'approche-programmation par pays tels qu'ils étaient diffusés au sein du PAM au moment de l'élaboration du schéma de stratégie de pays et du programme de pays en cours.

Tout en étant axée en premier lieu sur la programmation, l'évaluation examinera également comment les activités ont été intégrées dans le programme et dans quelle mesure elles contribuent aux objectifs du programme et elles réalisent leurs propres objectifs. Il importe d'établir une distinction entre l'évaluation du programme de pays et l'évaluation de chacune des activités menées dans le cadre du programme, ce qui est une autre question. Dans les évaluations de programme de pays, le travail de l'équipe d'évaluation va du général au particulier, du programme aux activités. Celles-ci sont évaluées en termes de leur logique et de leur contribution escomptée à la réalisation des objectifs du programme de pays. Les activités peuvent parfaitement constituer le moyen le plus concret pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs généraux du programme.

Programmes de pays et « Favoriser le Développement »

Les constatations et recommandations de l'évaluation seront axées vers l'avenir, c'est-à-dire qu'elles seront formulées de façon à permettre l'élaboration d'un nouveau SSP et d'un programme de pays qui seront conformes aux critères en vigueur, notamment dans le cadre de la politique « Favoriser le Développement ». Cette initiative datant de 1999, il ne conviendra pas d'évaluer les programmes élaborés antérieurement en terme d'efficacité à réaliser les objectifs de cette politique en faveur du développement.



Par contre, l'équipe évaluera si le programme en cours est conforme aux prescriptions énoncée par la politique « Favoriser le Développement » et, le cas échéant, fera des recommandations visant à l'ajuster.

Liaison du programme de pays avec d'autres activités

L'évaluation ne portera directement que sur les activités définies dans le cadre du programme de pays. Il ne lui revient donc pas d'évaluer l'efficacité des activités de secours et de redressement du PAM. Cependant, l'évaluation examinera, le cas échéant, quelles activités de développement du programme de pays ont été conçues de manière à pouvoir fournir un appui aux activités de secours actuelles ou à venir.

III. Questions déterminantes et subsidiaires :

L'évaluation examinera les questions suivantes.

1. Le processus d'élaboration du SSP et du programme de pays a-t-il abouti à un programme de pays valide tel que défini et prévu dans les directives et politiques du PAM?

- 1.1. Combien d'activités du programme de pays actuel étaient en place avant l'établissement du programme de pays? Ont-elles été modifiées afin de les intégrer plus rapidement dans l'approche-programmation par pays? Comment?
- 1.2. Quelles nouvelles activités sont issues de l'élaboration du programme de pays?
- 1.3. Le processus d'élaboration du SSP et du programme de pays a-t-il inclut une analyse de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité au niveau national et sous régional (à l'intérieur du pays) – une analyse de la faim?
- 1.4. Le SSP et/ou le programme de pays font-ils état du matériel élaboré par l'unité ACV du PAM?
- 1.5. Le processus d'élaboration du SSP et du programme de pays a-t-il permis d'identifier une stratégie pour le programme du PAM en matière de développement ? Par exemple, des choix dans des domaines stratégiques tels que : partenaires clés appartenant ou non au gouvernement; ciblage géographique; facteurs de ciblage à l'intérieur de zones géographiques; activités mieux prises en charge par d'autres organisations?
- 1.6. Les activités du programme de pays sont-elles conçues pour être complémentaires ou associées en termes de secteur, de zone géographique, de bénéficiaire ou d'autres éléments communs? Si non, existe-t-il une justification solide pour ne pas établir ces liens?
- 1.7. Y a-t-il des objectifs particuliers définis au niveau du programme de pays (par opposition au niveau de l'activité)? Sont-ils appropriés, réalistes et réalisables compte tenu des activités approuvées dans le cadre du programme de pays?²
- 1.8. Quels sont les éléments qui donnent au programme de pays les caractéristiques souhaitables en matière de:
 - Intégration;
 - Cohérence;
 - Concentration;
 - Flexibilité.

² L'équipe d'évaluation devra déterminer la cohérence entre les buts et objectifs au niveau du programme et ceux des activités menées dans le cadre du programme. Les indicateurs de rendement et de résultats peuvent ne pas être utilisables au niveau des objectifs du programme de pays, mais peuvent se révéler utiles pour certaines activités.



- 1.9. A-t-on déterminé une orientation commune pour les activités du programme de pays? La conception de chaque activité est-elle liée aux objectifs communs du programme de pays ou à la stratégie nationale du PAM ?
- 1.10 Le cas échéant, des liens ont-ils été clairement établis entre les différentes activités du programme de pays?
- 2. Dans quelle mesure les systèmes et procédures du PAM pour l'identification, la conception, la budgétisation, la mise en œuvre et l'examen du programme et du projet ont-ils favorisé ou limité l'approche-programmation par pays?**
 - 2.1. Dans quelle mesure la délégation de pouvoir aux niveaux du bureau régional et de pays a-t-elle donné au directeur de pays une plus grande souplesse pour élaborer et négocier un programme de pays et opérer les transferts de ressources nécessaires? Le directeur de pays a-t-il utilisé activement les pouvoirs qui lui ont été délégués?
 - 2.2. Le bureau de pays a-t-il disposé des déclarations de politique générale, des directives et d'un appui adéquat du siège durant l'élaboration du SSP et du programme de pays ?
 - 2.3. Compte tenu de l'expérience acquise par le bureau du PAM, les normes pour l'établissement du budget des programmes et des projets sont-elles appropriées à une approche-programme de pays ? Ont-elles la souplesse nécessaire à la planification et à l'allocation des ressources?
 - 2.4. A-t-on mis en place des procédures de suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs au niveau du programme et au niveau des activités? Convient-il de préciser des objectifs aux niveaux du programme et des activités et de suivre les progrès accomplis aux deux niveaux? Dans la négative, pourquoi?
 - 2.5. La composition du personnel est-elle appropriée compte tenu des exigences de l'approche-programmation par pays? Le cas échéant, un appui technique à court terme est-il disponible et adéquat?
 - 2.6. Quels problèmes ou obstacles a-t-on rencontrés durant l'élaboration et la mise en œuvre du programme de pays?
- 3. Dans quelle mesure la conception, l'élaboration et la mise en œuvre du programme de pays ont-elles amélioré l'efficacité du PAM en matière de développement et de secours?**
 - 3.1. Le gouvernement a-t-il participé pleinement à l'examen préalable des besoins en préparation du SSP et est-il en accord avec les priorités du programme de pays?
 - 3.2. Le SSP ou le programme de pays ont-ils pris en compte la décentralisation du gouvernement (le cas échéant) et la recherche d'organismes partenaires appropriés?
 - 3.3. Le processus d'élaboration du programme de pays a-t-il favorisé l'intégration du PAM aux processus du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) en cours en Sénégal? L'adoption d'une approche-programmation par pays a-t-elle permis au PAM de mieux contribuer à la coordination des Nations Unies par le biais de la Note stratégique nationale (NSN), de bilan commun de pays, de l'UNDAF ou d'autres processus ?
 - 3.4. Quelle expérience le bureau de pays a-t-il acquis au cours des processus de bilan commun de pays et de l'UNDAF ?



- 3.5. Le processus d'élaboration du programme de pays a-t-il eu une incidence mesurable sur l'aptitude du gouvernement à prendre et à respecter des engagements concernant les contributions de contrepartie, notamment en matière de financement et de personnel?
 - 3.6. Le programme de pays prévoit-il, dans une ou plusieurs activités de développement, des actions de préparation aux catastrophes ou de mitigation de celles-ci pour permettre, le cas échéant, une plus aisée transition aux mesures de secours?
 - 3.7. Le programme de pays ne prévoit pas la planification et allocation de ressources pour les IPSR et les opérations d'urgence. En fait-il cependant mention et note-t-il une interaction possible (présente ou future) entre les activités de développement et les secours?
 - 3.8. Le mécanisme de programmation par pays a-t-il permis de transférer, en temps voulu et de manière efficace, les ressources nécessaires et appropriées?
- 4. Les activités de développement ont-elles été conçues de manière à contribuer directement aux objectifs du programme de pays?**
- 4.1. De nouveaux projets ont-ils été identifiés dans le cadre du programme de pays ? Leurs objectifs sont-ils réalistes et compatibles avec ceux du programme de pays? Y a-t-il dans la conception de ces activités une référence explicite quant à leur aptitude à contribuer à la réalisation des objectifs du programme de pays?
 - 4.2. A-t-on modifié des activités préexistantes afin de renforcer leur contribution potentielle aux objectifs du programme de pays?
- 5. Les activités menées dans le cadre du programme de pays sont-elles conformes aux « meilleures pratiques » en matière d'utilisation de l'aide alimentaire au PAM? Par exemple:**
- 5.1. L'aide alimentaire est-elle la ressource la mieux adaptée aux activités du programme de pays? L'aide alimentaire est-elle justifiable et nécessaire pour réaliser les objectifs au niveau de l'activité?
 - 5.2. Les partenaires du PAM pour chaque activité sont-ils les plus appropriés? Quelles mesures ont été prises durant la conception de l'activité pour évaluer les partenaires possibles?
 - 5.3. L'aide alimentaire utilisée dans les activités du programme de pays cible-t-elle les régions à déficit alimentaire et/ou les populations définies comme « les pauvres souffrant de la faim »?
 - 5.4. Lorsque l'aide alimentaire représente un apport déterminant dans la création d'actifs, quelles mesures a-t-on prises pour veiller à ce que les bénéficiaires profitent des actifs ainsi réalisés?
 - 5.5. Les activités du programme de pays tiennent-elles compte de manière adéquate des problèmes liés à la sexospécificité ? Sont-elles conformes aux engagements du PAM en faveur des femmes?
 - 5.6. Quels sont les indicateurs de suivi de près qui pourraient le mieux servir à évaluer l'efficacité des activités du programme de pays? Permettent-ils actuellement une quelconque évaluation de l'efficacité de l'activité?



- 6. Dans quelle mesure l'utilisation de l'aide alimentaire dans les activités actuelles du programme de pays est-elle conforme aux prescriptions clés énoncées dans la politique « Favoriser le développement³ » ?**
 - 6.1. Est-ce que les activités du programme de pays actuel sont conformes à la politique « Favoriser le développement » ? Si non, peut-on modifier les activités de façon à mieux intégrer ces principes pendant le cycle actuel du programme?
 - 6.2. Quelles modifications faudrait-il apporter à l'élaboration d'un nouveau SSP ou programme de pays pour qu'ils intègrent les critères de « Favoriser le développement »?.
- 7. Quelles mesures peut-on prendre dans l'élaboration du SSP et du programme de pays prochain pour rendre plus efficace la contribution du PAM en matière de développement et de secours durant le prochain cycle du programme de pays ?**
- 8. Est-ce qu'il y a des enseignements à tirer de la conception et la mise en œuvre du programme de pays en Sénégal ?**

³ Il importe de noter que l'aspect n° 6 ne signifie pas que le programme de pays sera évalué rétroactivement par rapport aux critères de Favoriser le développement. Il s'agira plutôt de fournir des indications sur les modifications requises pour que ces critères soient respectés à l'avenir.



ANNEXE 2 : Méthode d'évaluation

La mission d'évaluation a été guidée dans sa démarche par les recommandations du document « FOOD Aid and Development » (FAAD) d'avril 1999 et a vérifié à travers les cinq activités du Programme si :

- le ciblage a été utilisé pour concentrer les ressources sur les zones d'insécurité alimentaire tant en milieu rurale qu'en milieu urbain ;
- il a été fait usage d'indicateurs signalant la nécessité de l'aide alimentaire et l'opportunité de procéder à son retrait progressif ;
- on a recouru à des approches participatives afin de mieux connaître les besoins des bénéficiaires, afin de les faire participer à l'identification d'activités adaptées à leur situation ;
- un partenariat actif (ONG, services techniques, institutions du système des Nations Unies, aides bilatérales, etc...) existait ou a été mis en place auprès des populations dès l'intervention du PAM ;
- une approche genre a été mise en place au niveau du programme ;
- un système de suivi-évaluation des activités du programme est opérationnel.



Vendredi 10 Mars 2000

Région de Thiès

Assainissement urbain

Alphonse Dione	Responsable CARITAS
Méhine Diop	AGETIP
Loubou Aïdara	AGETIP
Abdoulaye Niang	AGETIP
Amadou Demb	Secrétaire Général Commune
Amadou Diallo	Adjoint RPM
Ibrahima Salem Cissé	Mairie
Ndiogou Mbaye	1 ^{er} Adjoint au Maire
Moustapha Ndiaye	Maire

Nutrition Communautaire

Awa Sidibé	Agent MOC
Mbaye Kane	Agent d'accueil
Dior Fall Seck	Agent IEC
Bah Sy	Agent de stock
Magatte Diop	Agent de Pesée

Foresterie Communautaire

Groupement villageois de Ngane Sérère

Cantines scolaires

Dominique Sène	Secrétaire Général de CARITAS/Kaolack et l'équipe chargée des cantine
----------------	--

Samedi 11 Mars 2000

Région de Kaolack

Foresterie Communautaire

M. Ba	Chef de secteur des Eaux et Forêts de Nioro
Les membres du Groupement inter villageois pour le reboisement des littorales du Baobolong	

Région de Louga

Abdou Khadre Sarr	AGETIP Louga
-------------------	--------------

Nutrition Communautaire

Momar Thiam	Agent MOC
Momar Ndiaye	Agent MOC

Lundi 13 Mars 2000

Région de Saint-Louis

Assainissement urbain

Mbagnick Ndiaye	Gouverneur
Ibrahima Guèye	Adjoint au Développement
Massatim Bira Tall	Inspecteur CSA
Saër Diop	Président Commission Action Sociale
Demba Niang	Directeur Agence de Développement Communal
Massambaye Diop	Chef des Services Techniques Municipaux
Etienne Turpin	Secrétaire Municipal
Ndaye Niasse	Adjoint au sous-préfet de Mbane



Nutrition Communautaire

Abdoul Wahab	Agent MOC
Momar Ndiaue	Agent MOC
Mbaye Diagne	Agent de stock
Mame Débo Fall	Agent IEC

Cantines scolaires

Babacar BAKHOUM	Directeur des bourses
Boly NDAW	Chef Opér.de l'activité PAM-SEN6063 Ecoles publiques
Adama SECK	Resp. Activité PESPD (écoles coraniques) à la D.A.S.
Djidui DIENG	As. au PESPD/DAS (Direction des Affaires Sociales)

Mardi 14 Mars 2000

Cornelia Loechl	PAM/Dakar, Chargée du PNC
Michel Sondjo	PAM/Dakar
Gérard Rubanada	PAM/Dakar
André Sène	CARITAS
Pierre Diokh	CARITAS

Mercredi 15 Mars 2000

Réunion avec les Agences des Nations Unies

Ian Hywood	Représentant UNICEF
Mahamat Kasser Badaoui	Représentant PAM
S. Prag	FNUAP
Teresa nilla	UNICEF
Anna Mbaye	PNUD
Analisa Conté	PAM :Bureau Régional
Jeanne Gouba	PAM/Dakar

Réunion dans le cadre des engagements en faveur des femmes

Abdoul Aziz Diop	PROFOCOPE
Mamadou Sarr	FIOD
Safiétou Ba Diop	Consultante Etude d'impact programme femmes
Ousmane Ka	Ministère de la Famille, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale
Ada Pouye	AGETIP/PNC (Communication et participation)
Jeanne Gouba	PAM/Dakar

Réunion avec l'Ambassade de Suisse

Réunion avec l'Ambassade de Belgique



ANNEXE 4 : Documents Consultés

- Examen des politiques, objectifs et stratégies du PAM. CFA :37 /P/7 avril 1994
- Le Programme alimentaire mondial et l'approche-programme CFA : 38 /P /6. octobre 1994
- Mode de présentation de l'approche-programme par pays document CFA 40/8 – octobre 1995
- Restructuration du PAM – Rapport intérimaire – WFP/EB. 1/99/3-B-décembre 1998
- Atelier Régional des BP du PAM – vivres pour le développement 10 au 12 octobre 1999 Ouagadougou, octobre 1999
- Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social 1996 – 2001 (IX^o Plan)
- Rapport National sur le Développement Humain 1998 – Sénégal
- Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire au Sénégal
- Programme de Pays Sénégal 1999 – 2001
- Schémas de Stratégie de Pays – Sénégal 1997 – 2001
- Plan Cadre d'Aide au Développement UNDAF/Sénégal
- Evaluation Commune de la Situation du Pays – Août 1998
- SENEGAL – A Vulnerability Analysis
- Note de Stratégie Nationale – Mai 1997
- Rapport Atelier Régional sur les Conditions et Normes d'Intervention du PAM dans la Zone du Sahel en Application du Concept VCAED – Ouagadougou, Août 1999
- Rapport Atelier Régional des BP du PAM – Vivres pour le Développement Ouagadougou, du 10 au 12 Octobre 1999
- Programme de Pays – Sénégal 1999 – 2001, Résumé de l'Activité : Foresterie Communautaire et Protection de l'Environnement
- Programme de Pays – Sénégal 1999 – 2001, Résumé de l'Activité : Assistance à la Sécurité Alimentaire
- Plan d'Opérations conclu entre le Gouvernement du Sénégal et le PAM concernant un Projet de Nutrition Communautaire (Projet PAM/SEN-5655)
- Plan d'Opérations conclu entre le Gouvernement du Sénégal et le PAM relatif à l'Activité de Cantines Scolaires (Activité PAM/SEN 6063.00)
- Plan d'Opérations conclu entre le Gouvernement du Sénégal et le PAM concernant un projet de Travaux Communautaires d'Assainissement et de Réhabilitation en Zones Urbaines (Projet PAM/SEN – 3867/Elargissement1)
- Plan d'Action de la Femme 1997 – 2001
- WFP Comitment Women
- L'heure du changement : Aide Alimentaire et Développement
- Format for the Country Programme Approach
- Document de l'évaluation à mi-parcours du Programme de Pays du Bangladesh
- Appui aux activités productives de CARITAS Thiès.



ANNEXE 5 : Aide-mémoire rédigé à l'issue de la mission d'évaluation du Programme de pays – Sénégal (1999 – 2001) - 22 mars 2000

EVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS-SENEGAL (1999-2001)

L'objet de cet aide-mémoire est de présenter les résultats préliminaires obtenus par l'exécution du Programme et les principales recommandations de la mission d'évaluation. Il sera présenté lors du débriefing de la mission à Dakar ainsi qu'au siège du PAM à Rome lors du retour de la mission.

1. PROGRAMME DE PAYS POUR LE SENEGAL (1999-2001)

Le PAM apporte une aide au Sénégal depuis 1964. En 1994, le PAM a introduit un nouveau cadre de définition de ses politiques, intitulé "approche-programme". Celle-ci était appelée à remplacer l'approche-projet qui rendait difficile d'associer l'aide du PAM à la planification nationale dans sa globalité. Le Programme de pays est appelé à apporter une réponse cohérente et ciblée aux objectifs stratégiques du pays bénéficiaire coïncidant avec les objectifs stratégiques du PAM et des autres partenaires donateurs. Le Programme de pays du PAM est coordonné avec les programmes des autres institutions des Nations Unies et la période qu'il couvre a été ramenée à trois ans afin de synchroniser le cycle de programmation du PAM avec celui des autres Fonds et Programmes du système des Nations Unies. Le document UNDAF/Sénégal (Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement) décrit les types de collaboration et les formes de synergies que le système des Nations Unies entend développer pour coordonner au mieux son assistance à la réalisation des objectifs de développement national en matière de lutte contre la pauvreté au Sénégal. L'UNDAF était en cours de préparation lorsque le document de Programme de Pays du PAM a été établi.

- En 1998, le premier Programme de Pays a été approuvé pour la période 1999-2001. Le budget global du Programme de Pays est de 11,7 millions de dollars. Les cinq domaines d'activité du programme sont les suivants : cantines scolaires (38%), nutrition communautaire (34%), assainissement urbain, foresterie communautaire et sécurité alimentaire (28 %).
- Au terme du Programme de Pays, l'une des finalités du PAM est de concentrer 75 % des ressources sur les femmes, les filles et les enfants de moins de 3 ans.
- Le Bureau du PAM au Sénégal, grâce à sa cellule ACV (Analyse des causes de la vulnérabilité) a dressé une carte de la pauvreté, montrant l'incidence de celle-ci dans chacun des 30 départements du Sénégal. Les domaines d'activité approuvés par le CA ont été redéfinis en privilégiant les zones et les groupes les plus vulnérables. Les projets des cantines scolaires, de foresterie et de sécurité alimentaire ont été recentrés sur 12 des départements les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire.
- Au 1er janvier 1999, le Programme de Pays a repris en grande partie les projets en cours d'exécution : cantines scolaires, foresterie communautaire, assainissement urbain et nutrition communautaire en milieu urbain.
- Les objectifs du Programme de Pays sont les suivants :
 - a) offrir des incitations aux parents pour qu'ils envoient leurs enfants, et spécialement leurs filles, à l'école;
 - b) encourager les mères pour qu'elles participent au programme de santé et de nutrition ;



- c) en milieu urbain, inciter les chômeurs à participer à l'amélioration de leur cadre de vie et, en milieu rural, encourager les groupements villageois à préserver leur environnement et créer de petites infrastructures de production.

2. METHODE SUIVIE

La mission d'évaluation à mi-parcours a été guidée dans sa démarche par les recommandations du document "Food Aid and Développement" (FAAD) d'avril 1999. Désormais, chaque intervention du PAM en faveur du développement recourt à l'aide alimentaire pour encourager l'investissement et permettre la création d'actifs productifs durables. De même, le PAM limite ses activités de développement aux objectifs ci-après qui sont choisis et réunis dans le Programme de Pays en fonction de la situation spécifique et de la stratégie nationale du pays bénéficiaire :

- a) permettre aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires ;
- b) permettre aux familles pauvres d'investir dans du capital humain grâce à l'éducation et à la formation ;
- c) permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver ;
- d) atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature ;
- e) permettre aux ménages qui sont tributaires des ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver les moyens de subsistance plus durables.

La mission d'évaluation a vérifié à travers les cinq activités du Programme si :

- le ciblage a été utilisé pour concentrer les ressources sur les zones d'insécurité alimentaire tant en milieu rural qu'au milieu urbain ;
- il a été fait usage d'indicateurs signalant la nécessité de l'aide alimentaire et l'opportunité de procéder à son retrait progressif ;
- on a recouru à des approches participatives afin de mieux connaître les besoins des bénéficiaires, afin de les faire participer à l'identification d'activités adaptées à leur situation;
- un partenariat actif (ONG, services techniques, institutions du système des Nations Unies, aides bilatérales, etc...) existait ou a été mis en place auprès des populations dès l'intervention du PAM ;
- une approche destinée à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes a été mise en place au niveau du programme ;
- un système de suivi-évaluation des activités du programme est opérationnel.

3. EVALUATION DES RESULTATS DES ACTIVITES DU PROGRAMME DE PAYS

Les 5 activités du Programme de Pays sont complémentaires et participent à la réalisation des objectifs du Programme de Pays. Les interventions en matière de développement du PAM sont axées sur les domaines où l'aide alimentaire a une influence sur la vie des populations pauvres et les victimes de l'insécurité alimentaire et auxquels le Gouvernement et les bailleurs de fonds ont donné une priorité absolue.

3.1 Assainissement urbain

Le Programme a démarré en janvier 1995 et devait se terminer en décembre 1998. Il était antérieur aux recommandations du document FAAD. L'objectif à long terme visait à améliorer les conditions de vie des populations de dix (10) villes ciblées, avec pour objectifs immédiats l'organisation d'un réseau efficace de ramassage, d'évacuation et de traitement des déchets urbains, en recourant le plus possible à



des opérations manuelles pour la remise en état des réseaux d'évacuation des eaux pluviales et la création des emplois temporaires, particulièrement pour les chômeurs organisés en groupements d'intérêt économique (GIE). Cette activité était en phase avec la composante 1 du document UNDAF (Accroissement et diversification des revenus et création d'emplois).

Du fait que le Programme n'avait pas utilisé toutes ses ressources, en raison du non respect des engagements financiers de plusieurs villes pour rémunérer en partie les travailleurs des GIE en complément des vivres PAM plusieurs extensions du programme ont eu lieu. La dernière extension en cours prendra fin le 31 juillet 2000. Au cours de la période allant de janvier 1995 à juillet 2000, le PAM aura apporté une aide en vivres de 9466 T dont 8273 T entre 1995 et 1999 ; équivalant à un coût total de 3.933.959 US\$.

L'importance des reliquats en vivres à la fin de 1998 a amené l'AGETIP à contacter le Gouvernement pour régler le problème des contributions financières qui faisaient défaut.

En 1999, le Gouvernement décida de renforcer le programme en acceptant de verser à l'AGETIP (agence d'exécution) une contribution financière (1 milliard FCFA/an pendant 3 ans) pour prendre en charge annuellement la rétribution de 7500 travailleurs temporaires. L'objectif visé étant d'atteindre au cours des années 2000 et 2001 un effectif de 10.000 personnes et d'élargir ainsi les zones d'intervention du Programme en passant de 10 à 53 communes requérant ainsi des ressources plus importantes du PAM. Il ne va pas sans dire qu'au cours des premières années d'exécution du Programme, la moitié des objectifs en matière de création d'emplois temporaires avait, à peine, été atteint. Ce n'est que grâce à une contribution financière du FED en 1996 pour une durée d'un an que le complément salarial dans 4 villes avait été apporté parant ainsi à l'effort demandé aux communes.

Le programme a contribué à améliorer en partie la salubrité et l'hygiène dans les quartiers défavorisés des grandes villes. L'évacuation des ordures n'a pas été suivie systématiquement du traitement des déchets. La production de compost n'est restée qu'au stade expérimental. Il n'a pas été tenu compte de certaines contraintes, tels que l'approvisionnement en eau, la formation nécessaire pour maîtriser les techniques de production et les débouchés sur le marché.

Le programme n'avait pas la capacité de créer des emplois permanents. Avec la contribution financière de l'Etat depuis 1999 portant le recrutement à 7000 volontaires par an, il n'a pas été possible de savoir si les demandes d'emploi sont supérieures à la capacité d'embauche des GIE travaillant au niveau des communes. Il faut noter que la rémunération mensuelle (vivres et liquidités) des travailleurs temporaires d'une valeur d'environ 18.000 FCFA représente actuellement à peine 40 % du SMIG contre 60 % en 1992.. Au cours de ces derniers mois, le taux moyen de participation des femmes aux activités des GIE approchait les 50 %.

3.2 Nutrition Communautaire

Le Projet de Nutrition Communautaire vise la lutte contre la malnutrition et procède globalement de la politique nationale de lutte contre la pauvreté entreprise par le Gouvernement du Sénégal. Les activités du PNC sont concentrées en zones urbaines et péri-urbaines où la prévalence de la malnutrition est forte ainsi que la pauvreté. Les interventions du PNC sont incluses dans l'une des deux domaines thématiques de concentration de l'UNDAF : la lutte contre la pauvreté.

Le financement du PNC est assuré par le PAM, la Banque Mondiale, la KfW et le Gouvernement du Sénégal. L'appui du PAM au PNC a démarré le 4 juin 1997 avec un budget de 4,2 millions de dollars. L'AGETIP est l'agence d'exécution gouvernementale. Le PAM coordonne d'une part la production de l'aliment de supplément assurée par des entreprises privées et l'approvisionnement des Centres de Nutrition Communautaire en liaison avec l'AGETIP et le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA) d'autre part. Au niveau des centres, les distributions sont prises en charge par l'AGETIP à travers



les MIC (Micro-entreprises Communautaire) issus de groupements et d'associations de jeunes de quartiers. Ces MIC sont supervisés par des MOC (Maîtres d'Oeuvre Communautaire).

Depuis le démarrage du projet, les bénéficiaires du PNC ont atteint un nombre de 445.010. Les bénéficiaires de l'aliment sont de 90.653 femmes enceintes ou allaitantes et 126.773 enfants souffrant de malnutrition et âgés de 6 à 36 mois. La distribution d'aliment a atteint 2.579 tonnes contre des prévisions réajustées de 4.268 tonnes soit un taux de 60%.

Toutefois, malgré les résultats positifs obtenus notamment en termes de lutte contre la malnutrition et de promotion de l'emploi, le dispositif actuel pose des problèmes de pérennité. En effet, au niveau des centres, les femmes bénéficiaires ou mères de bénéficiaires ne s'inscrivent globalement pas dans une dynamique d'autonomie même si des exceptions existent et méritent d'être amplifiées et mieux encadrées.

La pérennité pose essentiellement le problème de la prise en charge des coûts récurrents du programme par les bénéficiaires, l'Etat et les collectivités.

Au niveau AGETIP, l'après projet devrait être mieux assuré : il n'y a pas une impulsion et/ou des incitations positives ou négatives des MOC et des MIC pour un encadrement des femmes dans le sens de leur prise en charge. Au niveau des MIC, la connaissance de la situation économique des bénéficiaires n'est pas toujours assurée. Des enquêtes régulières dans les quartiers ciblés devraient permettre d'obtenir des informations plus fiables pour pallier l'insuffisance des statistiques officielles.

Au niveau du PAM, la solution de la fabrication des aliments par les deux entreprises locales est la plus adaptée. Elle se trouve être plus efficace à court terme pour un approvisionnement des centres de nutrition donc une meilleure gestion du programme, cependant, elle n'est pas la plus sûre à long terme.

Au niveau des entreprises productrices des aliments, la situation de dépendance vis-à-vis du PAM est trop importante. Leurs activités ne sont pas diversifiées et elles sont de fait très fragiles.

3.3 Cantines scolaires

La finalité du Projet participe à la mise en œuvre de la politique nationale du Gouvernement, en appuyant plus particulièrement l'augmentation de la fréquentation scolaire (en particulier pour les jeunes filles), l'inscription des enfants des zones rurales défavorisées ainsi qu'une meilleure répartition des apports alimentaires au cours de la journée afin de favoriser l'apprentissage. Le nombre d'enfants bénéficiaires de l'assistance alimentaire est fixé à 56.000, représentant environ 5% de l'effectif scolarisé dans l'enseignement fondamental (écoles primaires). Le coût total du Projet s'élève à 5,5 millions \$ pour la période 1999-2001, soit 38% de l'investissement du PAM au Sénégal.

Pour l'année scolaire 1999-2000, les bénéficiaires ont été de l'ordre de 53.500 pour les cantines PAM stricto-sensu : 45.791 pour les écoles primaires publiques, 4 727 pour les écoles primaires et les centres d'accueil CARITAS et 3 000 pour les écoles coraniques. La consultation des registres de présence journalière dans les écoles conforte les propos des nombreux enseignants et responsables rencontrés sur les effets favorables directs entre les taux de scolarisation et l'existence des cantines. La mesure de l'augmentation de la scolarisation des filles reste toutefois difficile à apprécier par le fait d'une insuffisance d'une description des situations de départ et d'un mode de calcul ne différenciant pas les garçons des filles.

Les données visant à affiner l'appréciation des mesures de réalisation des objectifs ont été initiées à partir de la rentrée scolaire de septembre 1999 et devraient permettre dans le court terme de mettre en place les éléments d'un suivi-évaluation simplifié définis dans le Plan d'Opérations. La connaissance de ces données permettra une meilleure perception de l'impact des cantines.



L'assistance du PAM aux cantines des écoles publiques et privées (CARITAS) correspond tout à fait aux objectifs de la scolarisation universelle. Cette disposition n'est pas encore entièrement le cas pour les écoles coraniques dans lesquelles l'assistance PAM constitue (ou devrait progressivement constituer) une mesure incitative permettant de jumeler l'éducation coranique à l'éducation universelle. La mission a pu apprécier l'intérêt de jumeler l'assistance alimentaire avec la création d'un magasin de stockage pour les vivres et la dotation d'instruments pour la cuisine et les repas. Il est également important de préciser que l'assistance pour la scolarisation des jeunes filles se doit d'inclure tout un dispositif pour favoriser l'accueil des jeunes filles dans le cycle secondaire, à travers le développement des centres d'accueil.

La principale difficulté du Projet est directement en relation avec son succès, à travers le reciblage géographique de l'intervention à environ le 1/3 des départements du Sénégal. Il continue d'exister un débat très ouvert et animé sur la hiérarchisation des critères retenus dans le cadre des choix effectués lors de recentrage des zones et des bénéficiaires. Cela est plus particulièrement sensible dans les zones où les écarts des critères sont les plus grands : les départements à fort taux de scolarisation avec une vulnérabilité nutritionnelle importante et les départements avec un faible taux de scolarisation et une vulnérabilité moyenne. Cela a quelque fois conduit localement à des interprétations incomplètes et des discriminations entre garçons et filles ou entre filles d'une même école ont été parfois recensées. Les directives données par le Projet ont permis d'apporter les correctifs nécessaires.

3.4 Foresterie communautaire et protection de l'environnement (PROFOCOPE)

Le Projet a pour finalité de soutenir la stratégie nationale de gestion des ressources naturelles à travers la réalisation de 4 objectifs immédiats : lutte contre la pauvreté (vente de plants, de perches, des productions maraîchères...), amélioration de la sécurité alimentaire (aménagement des conditions productives...), vulgarisation des techniques d'agro-foresterie et promotion de la participation féminine à la gestion des ressources naturelles. Le nombre de bénéficiaires est de 3000 dans 12 départements. Le coût total du Projet est de 1,3 millions \$ E.U. soit 11,5% du budget total du Programme PAM.

La nature et la qualité des réalisations : construction de digues de protection, reboisements importants à base d'Eucalyptus, maraîchage à partir de puits financés par le projet...constituent autant d'éléments favorables et encourageants de l'intérêt des apports directs pour des aménagements productifs à court terme. Les seules données quantitatives disponibles sont relatives à la première (hivernage 1999) des trois campagnes d'activités prévues dans le projet (les activités prenant le plus souvent place durant l'hivernage). Elles font apparaître un niveau de réalisation supérieur à la programmation conjointement définie par les partenaires de l'intervention. Les données montrent également une évolution très forte de l'implication des femmes dans la conduite des activités avec un taux de 66% en 1999 (contre 33% en 1997).

L'impact du projet est tout à fait perceptible, tant pour ce qui concerne l'amélioration des pratiques productives que les revenus additionnels directs engendrés par les actions. Les mesures de suivi-évaluation sont encore balbutiantes et ne permettent pas d'apprécier la validité des choix d'opportunité et les impacts des réalisations. Plus spécifiquement, il serait intéressant de connaître les effets des activités sur l'amélioration des revenus et de la diète des bénéficiaires.

La plupart des actions conduites dans le domaine du reboisement concerne des finalités de Défense et Restauration des Sols (DRS). Le recours quasi exclusif à l'Eucalyptus présente l'avantage d'une bonne appropriation et reproduction, tant pour le rôle de protection que de génération de revenus à court terme. Il en va de même pour les périmètres maraîchers même si la maîtrise d'un schéma oasien n'est ni connu et encore moins maîtrisé par les personnels des Eaux et Forêts. La construction de puits pour le maraîchage et de petits magasins pluri-fonctionnels au niveau des villages mérite d'être poursuivie afin de faciliter la conservation collective d'intrants ou de productions, facteurs importants de sécurité et de confiance réciproque au niveau des communautés de base.

Le choix du partenaire technico-institutionnel des Eaux et Forêts situe le cadre de l'intervention dans un domaine sectoriel d'activités, centré principalement sur l'aménagement et la protection des pratiques



productives. L'intégration de ces réalisations dans des actions d'intensification des cultures n'est guère envisageable compte tenu de la nature de l'encadrement technique. En règle générale, il serait souhaitable de lier l'aménagement à l'intensification des pratiques culturales. Dans le contexte actuel des mécanismes du projet, le désengagement du PAM doit s'entendre lorsque l'aménagement productif est achevé, à moins de trouver un autre partenariat technique permettant d'accompagner et de valoriser la mise en œuvre d'actifs dans une perspective d'intensification. Cette solution alternative existe actuellement avec des encadrements par des ONG locales (FIOD, CARITAS) et l'expérience très satisfaisante mérite d'être étendue

3.5. Sécurité Alimentaire

Le Programme de Sécurité Alimentaire a été approuvé le 10 novembre 1999. Il vise la lutte contre la pauvreté en appuyant les organisations de producteurs du monde rural pour qu'elles permettent la relance de la production vivrière et une contribution à la limitation de l'exode rurale. Il s'intègre dans la stratégie nationale de sécurité alimentaire du Gouvernement.

D'un coût total de 735.796 dollars et d'une durée de 3 ans, le programme comporte deux volets :

- assistance aux activités du Programme Spécial de Sécurité Alimentaire (PSSA) dans les zones de Kédougou, Kolda et Sédhiou dans la région Sud du Sénégal pour la réalisation d'infrastructures aptes à réduire voire éliminer l'insécurité alimentaire.
- assistance aux Programmes de CARITAS pour la lutte contre l'ensablement et l'érosion éolienne dans la zone des Niayes de la région de Thiès..

Ce programme est postérieur au FAAD. Ainsi, tant au niveau de la stratégie de l'activité que dans la détermination des bénéficiaires et des partenaires dans l'exécution, les exigences du FAAD sont globalement prises en compte dans le document de projet.

Le dispositif adopté dans ce programme repose sur un partenariat PAM, FAO, ONG, FENU/PNUD. Il permet de tirer parti des compétences et des différentes composantes du système des Nations Unies, ainsi que d'assurer la pérennité des activités grâce à l'appui des ONG. La création d'actifs simples d'utilisation et d'entretien revenant à terme à la communauté. L'intervention du PAM est ciblée, temporaire et sa fin est programmée et peut être mesurée à partir d'indicateurs simples. En effet, dès l'obtention de l'actif, l'intervention du PAM peut cesser pour se déployer ailleurs sans remettre en cause les acquis.

Les résultats obtenus dans le cadre de ce programme sont encore partiels et ne permettent pas de dégager une opinion significative d'autant plus que les plans d'opération ne sont pas encore disponibles.

En effet, les premières activités sont encore faibles et intéressent uniquement la région de Thiès précisément à Montrolland, Diobasse et Lekhar.

Toutefois, une première analyse des résultats observés sur les sites, notamment à l'occasion des visites de terrain, montre que la bonne qualité des radiers n'est pas encore assurée pour des raisons techniques. Le volume d'aide alimentaire mis en place est faible mais cela n'a ni retardé ni remis en cause les actions des populations sur le terrain.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1. Assainissement urbain

Bien que le programme ait amélioré les conditions d'hygiène des villes, généré des emplois temporaires et mobilisé un grand nombre de femmes sans emploi, l'aide alimentaire n'est aucunement liée à l'acquisition d'investissements durables par les travailleurs organisés en GIE. En vue du prochain cycle



du PAM et dans la perspective de ne plus assimiler l'aide alimentaire à un support budgétaire tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des municipalités, il conviendrait de rechercher des activités permettant d'assurer aux GIE leur viabilité économique et financière condition sine qua non de leur durabilité.

L'appui du PAM aux activités de ramassage des ordures et au curage des caniveaux devraient progressivement laisser la place à une aide liée à l'acquisition d'actifs et d'activités économiquement rentables pour les populations bénéficiaires organisées en GIE. Toutes les dispositions et mesures d'accompagnement grâce à un partenariat actif devraient être prises pour initier des GIE aux activités de compostage, maraîchage ou autres.

A cet effet, un programme pilote basé sur des études de marché, de faisabilité technique, économique et financière devrait pouvoir être initié. Après une campagne de sensibilisation par l'AGETIP et avec l'appui des municipalités, des GIE dynamiques, bénéficiant de l'appui technique des intervenants au Sénégal, dans les domaines concernés seraient dans l'obligation de constituer un dossier dans lequel les indicateurs de rentabilité économique et financière renseigneraient sur le retrait de l'aide du PAM après 2 ou 3 années d'exercice financier. Dans un souci de rentabilité, l'aide du PAM apportée actuellement aux activités de ramassage des ordures, curage des caniveaux et désensablement devraient être exclusivement concentrées aux endroits qui génèrent des moyens financiers (marchés, gares routières, etc...). Avec l'accord des municipalités, les GIE devraient également se concentrer dans les quartiers permettant la perception mensuelle d'une redevance auprès des concessions afin d'assurer la rentabilité de leurs activités (des GIE à Saint-Louis sans l'aide du PAM rentabilisent leurs actions). L'équipement de ces GIE et la constitution d'un fonds de roulement de démarrage devraient pouvoir s'obtenir auprès des municipalités, des réseaux financiers de proximité (SFD) et autres...

Les nouvelles dispositions en matière de décentralisation gérées par l'ADM (Agence de développement municipal) renforcent le Programme d'Appui aux communes. Dans le cadre d'un contrat de ville, avec les programmes d'ajustement municipal, d'investissements prioritaires et d'entretien prioritaire, les municipalités vont être dotées de nouveaux moyens pour faire face aux problèmes rencontrés en milieu urbain. En partenariat avec tous les acteurs concernés par l'assainissement urbain et dans un cadre contractuel renforcé (AGETIP, municipalités, comités de quartiers, GIE, PAM, autres partenaires), les GIE seront mieux en mesure d'assurer leurs activités dans une perspective de durabilité. Ces nouvelles approches exigent de la part du bureau du PAM à Dakar la mise en place d'un système de suivi/évaluation efficace.

4.2 Nutrition Communautaire

L'information économique est encore faible et peu fiable quand elle existe pour appréhender la pauvreté urbaine. Des projets existent pour le futur mais ne sont pas encore opérationnels (observatoire des conditions de vie des populations etc.).

La situation actuelle ne permet pas de déterminer à quel moment l'aide alimentaire peut cesser ou même se réduire. L'aide alimentaire ne peut favoriser, chez les populations concernées, la création de valeurs ou d'actifs.

Toutefois, la prise en compte des exigences du FAAD peut être facilitée par les changements qui ont affecté l'environnement institutionnel et économique du pays.

La prise en compte du potentiel existant est dès lors déterminante : (décentraliser les ressources additionnelles et promptitude des femmes à s'organiser en groupements)

D'ici 2001, il convient d'impulser une dynamique nouvelle qui permette un partenariat entre le PAM, les collectivités locales (communes et régions), ONG, Groupements de femmes et les bailleurs de fonds impliqués dans la lutte contre la pauvreté (PNUD, BM, Etat...). Ce partenariat pourra conduire le PAM à



se retirer des centres où une dynamique de création de ressources sera observée et mesurée d'une façon progressive.

Au delà de 2001 : le processus pourrait être enclenché et toucher tous les centres de nutrition.

Les groupements en liaison avec les MIC et les MOC vont impulser la réalisation concrète des activités productives avec l'appui des ONG et autres structures décentralisées de crédit et les guichets des différents fonds publics.

Deux possibilités doivent être explorées par le PAM en matière de production d'aliment :

- l'analyse des possibilités de la fabrication locale de l'aliment au niveau du quartier ou au niveau de groupes de quartiers devrait être entreprise. Une étude des possibilités de fabrication locale serait nécessaire.
- l'appui des entreprises privées pour une meilleure compétitivité de l'aliment notamment à travers une bonne politique de commercialisation du produit. Une étude approfondie serait nécessaire.

Les indicateurs de relèvement du PAM devraient concerner la viabilité financière des groupements, la régularité de la production locale et la disponibilité de l'aliment dans les différentes localités, tant pour les groupements locaux que pour les entreprises privées.

4.3 Cantines scolaires

Dans le court terme de l'échéance du projet

Une connaissance plus approfondie des mécanismes, des interactions et des effets de l'assistance alimentaires sur les objectifs du projet pourra se concrétiser à travers la réalisation des mesures programmées dans la partie suivi-évaluation.

Le Projet veillera à accompagner la mise en œuvre des actions de suivi-évaluation décrites dans le document de Projet. Il y aurait probablement lieu d'initier ce travail au niveau des directions départementales bénéficiaires. En attendant la réalisation de ce suivi par le service ad hoc de la planification, le Bureau de pays mettra en place sa propre collecte de données simplifiées auprès d'un échantillon représentatif d'écoles. Le financement d'un suivi par des étudiants (enquêtes, thèses...) permettrait un approfondissement de certains aspects plus spécifiques de l'impact de la contribution du PAM.

Dans la perspective de l'après-Projet, il serait souhaitable d'établir des contacts de concertation avec l'ensemble des structures techniques en charge de conduire la dynamique de la scolarisation universelle. Dans le cadre de la politique nationale de décentralisation, il serait envisageable de pouvoir collaborer directement avec les responsables régionaux de la Direction des bourses. Ceci aurait l'avantage de pouvoir lier une meilleure connaissance des situations locales avec l'organisation de la collecte de données pour le suivi-évaluation.

Le projet veillera à ce que l'ensemble des enfants d'une même école puisse bénéficier de l'assistance alimentaire des cantines.

La forte mobilisation des parents d'élèves à travers les comités de gestion de cantines doit être encouragée par le Projet. A cet effet, le PAM insistera pour que les femmes occupent une place prépondérante au sein de ces comités. A titre expérimental, le projet accordera son soutien à la mise en place d'activités génératrices de revenus dans une perspective de prise en charge progressive des cantines par les parents. Plusieurs interlocuteurs avisés (SCOFL...) ont souhaité la mise en place d'actions transparentes et gérables au niveau des communautés les plus dynamiques. La mise en place de



boutiques villageoises aurait l'avantage de créer quelques emplois locaux et de financer l'autonomie progressive des cantines. Le PAM pourrait encourager cette expérience pilote en subventionnant la construction de quelques petits magasins et/ou la fourniture d'un fonds de roulement sur 3 mois pour le premier approvisionnement.

Dans la perspective d'un nouveau projet

La stratégie permettant à la fois le recentrage et l'étude d'une perspective de désengagement progressif de l'aide prendra en compte les éléments suivants :

Les documents de Projet PAM gagneraient à préciser que les critères d'accessibilité alimentaire des bénéficiaires priment sur les critères d'atteinte des objectifs immédiats définis dans les projets. Cette mesure devrait cependant pouvoir être pondérée par des situations localement spécifiques ou bien encore par le souci d'apporter une contribution additionnelle à une région donnée. Dans cette perspective, les zonages géographiques et par genre deviendraient plus transparents et mieux acceptés, même lorsque les taux de scolarisation atteignent des niveaux très élevés dans certaines régions.

Le PAM devrait adopter une plus grande clarté dans la hiérarchisation de ses critères d'appréciation afin de préciser la hiérarchie et limiter autant que possible les différentes interprétations entre critères de vulnérabilité nutritionnelle et critères de poursuites d'objectifs sectoriels. Ces choix devraient être largement partagés et validés par les différents partenaires de coopération dans le domaine de l'éducation. A cet effet, le PAM et l'UNICEF gagneraient à réfléchir de concert pour développer une approche rationnelle et efficace du projet d'extension des cantines scolaires.

Dans tous les cas de figure, il est souhaitable que l'assistance PAM s'inscrive dans une perspective de désengagement progressif sur la durée de 5 ans du potentiel futur projet 2001-2006. L'assistance en vivres sera de facto couplée avec la construction d'un lieu de stockage pour les denrées et d'une petite cuisine utilitaire. La fourniture en vivres bénéficiera de préférence et sans distinction à l'ensemble des enfants de l'école. La dotation en vivres sera dégressive dans le temps à partir de la troisième année. Dans le même temps, le PAM accompagnera le dynamisme des comités de gestion par la construction d'un magasin villageois et/ou la constitution d'un fonds de roulement. D'autres actions de soutien ne sont pas à exclure (embouche ovine et bovine) mais il conviendra de responsabiliser la gestion par ces comités, en incluant nécessairement des femmes.

4.4 Foresterie communautaire et protection de l'environnement (PROFOCOPE)

Jusqu'au terme du projet en cours

La mise en œuvre et le suivi du projet bénéficierait de la mise en place des dispositions suivantes :

- Suspendre la réalisation systématique d'une MARP pour chaque zone d'intervention. La démarche est pertinente pour des projets intégrés de développement rural et n'a pas nécessairement un caractère indispensable pour des réalisations de protection ou d'aménagement de DRS et CES. Dans ce cadre, le recours à des outils plus légers : programmation participative annuelle permet aux parties de définir les clauses d'un partenariat à la base.
- Etablir des outils simples de suivi à destination des GIE afin de permettre aux bénéficiaires de mieux comprendre et appréhender leurs performances. L'établissement d'une programmation annuelle prévisionnelle sur une base participative permet de mener ce type d'exercice dans le cadre de la pratique de l'auto-évaluation participative.
- Développer un système de suivi simplifié et d'enquêtes afin de pouvoir apprécier l'impact du projet en matière foncière, économique, sociale, nutritionnelle, hygiène.



- Arrêter l'attribution d'une dotation de 25% des rations PAM pour les travaux en régie au niveau des pépinières forestières des Eaux et Forêts. Une dotation de 5% est suffisante pour le recrutement de manœuvres saisonniers pour le remplissage des sachets et les regarnis. Le PAM n'a plus mandat de « supplémentation » budgétaire des structures de l'Etat.
- Permettre à ce que des ONG locales (FIOD, CARITAS...) ayant leurs propres capacités d'encadrement puissent bénéficier d'une autonomie directe de programmation et d'utilisation des vivres.
- Limiter les interventions tous azimuts : fixation des dunes, feux de brousse..., activités difficilement maîtrisables et gérables par les seuls services techniques, en regard de moyens de fonctionnement limités. Le projet visera de préférence des actions simples et reproductibles comme le développement de pratiques agro-forestières : régénération d'Acacia Albida, production/plantation de fruitiers rustiques et exotiques...

La vulgarisation forestière, principalement centrée sur des essences exotiques à croissance rapide : Eucalyptus..., **doit absolument faire un effort pour développer la diversification des essences** et proposer des arbres pour d'autres finalités (fruits, fourrage, médicaments...).

Au niveau des orientations futures

L'aménagement des systèmes productifs nécessite des structures et des capacités d'encadrement complémentaires, dépassant la seule fonction sectorielle du service des Eaux et Forêt. Compte tenu du bon niveau d'organisation des populations rurales en GIE, le PAM aurait tout intérêt à faciliter la prise en charge et le désengagement à terme de son assistance, en travaillant directement avec des ONG, disposant des moyens humains et logistiques au plan local ou national (CARITAS, FIOD...).

Le PAM aura tout avantage à concentrer ses moyens sur la réalisation d'actifs sur des zones présentant des potentialités importantes non mises en valeur (construction de digues, hydrauliques villageoises...) et à se retirer d'actions marginales qui sont du ressort d'agences techniques (ex : feux de brousse, protection des Niayes). Le PAM n'a pas mandat d'étudier la problématique environnementale dans l'ensemble des différentes zones éco-productives du pays.

Le programme maraîchage, à travers la construction des puits, doit être démultiplié car il offre des opportunités de lier de façon significative et à court terme investissement productif et augmentation de l'accessibilité à la nourriture. La construction de magasins mérite également d'être poursuivie car elle ouvre de nombreuses perspectives communautaires dans les villages.

4.5. Sécurité Alimentaire

Le dispositif prévu dans le cadre de ce programme peut potentiellement permettre une garantie des résultats. L'élaboration des plans d'opération pour les deux volets est une nécessité pour réajuster les prévisions contenues dans le document de projet et en faciliter le suivi. Le mémorandum d'accord entre le PAM et CARITAS doit être complété par un guide du travail qui devrait définir les activités opérationnelles.

La fin de l'intervention du PAM est prévisible car liée à l'obtention des actifs (petites infrastructures). L'aide alimentaire est conforme aux exigences du FAAD car elle est liée à la production d'actifs qui impliquent les populations dans la réalisation et qui leur reviennent à terme.

Le ciblage est conforme à l'orientation du PAM. Ce sont des zones pauvres qui sont concernées et l'insécurité alimentaire n'est pas structurelle. Elle est limitée dans le temps et peut trouver une solution grâce à la réalisation des actifs prévus.



Les activités appuyées par le PAM s'insèrent dans le cadre plus large d'un programme mené par CARITAS dans les zones concernées. L'ONG a à son actif une bonne connaissance du terrain et des mentalités de bénéficiaires. Ce partenariat mérite d'être renforcé et les aspects techniques des activités mieux suivis par d'autres partenaires notamment le Ministère de l'Hydraulique, le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de l'Environnement. Le concours de la FAO dans le volet CARITAS doit être plus effectif. Cela aurait l'avantage de fiabiliser l'appréciation du PAM et répondre aux exigences de l'UNDAF en matière de collaboration entre les agences du système des Nations Unies. Cet élargissement du partenariat est nécessaire pour garantir la qualité des résultats à analyser dans le cadre du guide du travail.

Les indicateurs de relèvements du PAM devraient concerner essentiellement l'obtention de l'actif (réalisation de l'infrastructure). Il faudrait veiller ainsi à ce que l'aide alimentaire reste au stade d'appoint pour les populations concernées et qu'elle ne soit pas la principale motivation de l'activité.

La prise en compte de la dimension genre devrait être plus affinée. Dans le cadre de la réalisation des activités communautaires prévues dans le document de projet, les effets de l'activité sur les femmes ne sont pas évidents et visibles surtout si l'on se réfère à l'objectif d'affecter 60 % des ressources aux femmes.