

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES



Programme
Alimentaire
Mondial

Evaluation Décentralisée

Contribution du Programme Alimentaire Mondial au Système de Protection Sociale Adaptative (SPSA) en Mauritanie depuis 2018

Janvier 2021

Commissionné par le Bureau Pays du PAM en Mauritanie

Gestionnaire de l'évaluation : Papa-Gormack Ndiaye

Préparé par

Carol Watson, Gaëlle Perrin, Mohamed Lemine Selmane

Pierre Leguéné (Chef d'équipe)

iram

Remerciements

L'équipe d'évaluation de l'IRAM remercie toutes les personnes et institutions qui ont contribué à la réalisation de cette évaluation de la contribution du PAM au système de protection sociale adaptative en Mauritanie. Cette évaluation s'est déroulée dans le contexte particulier de la crise du Covid-19 et l'équipe d'évaluation est particulièrement reconnaissante pour la disponibilité et le temps dédié par toutes les personnes consultées pour répondre à ses questions. De même l'équipe d'évaluation souhaite remercier chaleureusement le Bureau Pays du PAM pour l'appui essentiel apporté pour l'organisation de tous les entretiens réalisés à distance.

Clause de non-responsabilité

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'Equipe d'évaluation, et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme Alimentaire Mondiale (PAM). La Responsabilité des opinions exprimées dans ce rapport appartient uniquement à ses auteurs. La publication de ce document ne signifie pas que le PAM appuie les opinions exprimées.

Les dénominations utilisées et la présentation de matériel dans les cartes n'implique en aucun cas l'expression d'opinion de la part du PAM en ce qui concerne le statut juridique ou constitutionnel de tout pays, territoire, ou zone maritime, ou en ce qui concerne la délimitation des frontières.

Table des Matières

Résumé Exécutif.....	i
1 Introduction.....	1
1.1 Vue d'ensemble du sujet de l'évaluation.....	2
1.2 Contexte.....	4
1.3 Méthodologie de l'évaluation et limitations	7
2 Résultats de l'Évaluation	9
2.1 Question d'évaluation 1	9
2.2 Questions d'évaluation 2 et 4	20
2.3 Question d'évaluation 3.....	32
2.4 Question d'évaluation 5.....	37
2.5 Question d'évaluation 6.....	40
3 Conclusions et Recommandations	42
3.1 Revue Générale/Conclusions.....	42
3.2 Leçons Retenues et Bonnes Pratiques	44
3.3 Recommandations.....	44
Annexe 1 : Termes de Référence	49
Annexe 2 : Résultats stratégiques et activités des PSP 2018 et 2019-2022 couverts par l'évaluation	74
Annexe 3 : Principaux produits et résultats planifiés et obtenus, PSP 2018 et 2019-2022	75
Annexe 4 : Zones d'action du PAM	83
Annexe 5 : Logique d'intervention de l'appui du PAM au SPSA	84
Annexe 6 : Recommandations de l'évaluation du portefeuille de pays 2011-2015.....	85
Annexe 7 : Questions d'évaluation	87
Annexe 8: Matrice d'évaluation.....	89
Annexe 9 : Liste des personnes rencontrées.....	102
Annexe 10: Bibliographie.....	104
Annexe 11 : Propositions pour renforcer l'articulation et la pertinence de l'appui du PAM au SPSA vis-à-vis des cadres conceptuels et programmatiques internationaux de la protection sociale adaptative et réactive aux chocs	117
Annexe 12 : Évolution de la place accordée à la protection sociale dans les PSP 2018 et 2019-2022	122
Annexe 13 : Rapport de l'étude de capitalisation Covid-19.....	129
Liste des Acronymes	153

Liste des figures

Figure 1: "Social Protection Playbook" pour le PAM en Afrique de l'Ouest et Centrale	16
--	----

Liste des tableaux

Tableau 1: Produits et effets enregistrés sur la composante alerte précoce	21
Tableau 2: Niveau de mobilisation des ressources par domaines d'intervention du PAM en 2018 et 2019 (Dollars US).....	34
Tableau 3: Résultats stratégiques et activités des PSP 2018 et 2019-2022 couverts par l'évaluation	74
Tableau 4: Produits planifiés et atteints : PSPI 2018	75
Tableau 5: Résultat atteints (effets) : PSPI 2018.....	75
Tableau 6: Produits planifiés et atteints : PSPI 2019	78
Tableau 7: Résultat atteints (effets) : PSPI 2019.....	79
Tableau 8: Conceptualisation de la protection sociale et les interventions du PAM en Mauritanie selon les quatre dimensions de prévention, protection, promotion et transformation.....	117
Tableau 9: Cadre conceptuel et programmatique pour la protection sociale adaptative et apports du PAM en Mauritanie	118
Tableau 10: Typologie d'options pour l'adaptation des systèmes de protection sociale en réponses aux chocs et positionnement du PAM et partenaires en Mauritanie.....	120
Tableau 11: Évolution de la place accordée à la protection sociale dans les PSP 2018 et 2019-2022	122

Résumé Exécutif

Introduction

1. Le Bureau Pays du Programme Alimentaire Mondial (PAM) en Mauritanie a confié à l'Institut de Recherches et d'Application des Méthodes de Développement (IRAM) l'évaluation décentralisée thématique de sa contribution à la mise en place du Système de Protection Sociale Adaptative (SPSA) en Mauritanie, de 2018 à 2020.¹ L'évaluation a pour objectif de rendre des comptes sur les résultats obtenus et de tirer des leçons de cette expérience et faire des recommandations pour optimiser les résultats de l'action du PAM. Elle inclut une étude de capitalisation sur la réponse à la crise du Covid-19. Les utilisateurs sont le bureau pays, ses partenaires impliqués dans le SPSA², le bureau régional et le siège du PAM.

2. La contribution du PAM au SPSA comprend l'appui aux 5 piliers d'un système de protection sociale réactif aux chocs et les activités d'assistance alimentaire inscrites dans ses Plans Stratégiques de Pays (PSP) 2018 et 2019-2022. Ces 5 piliers sont 1) alerte précoce, 2) préparation et planification des réponses, 3) ciblage, 4) financement des réponses, 5) modalités d'assistance. Les activités d'assistance alimentaire comprennent les transferts saisonniers, l'alimentation scolaire, la nutrition, l'appui à la résilience et la promotion de l'intégration du genre dans les systèmes nationaux. L'évaluation porte sur la contribution du PAM à la mise en place du SPSA au niveau national. Les activités d'assistance alimentaire ne sont prises en compte que sous l'angle de leur pertinence. Les budgets du PSP 2018 et PSP 2019-2022 pour les années 2018, 2019 et 2020 s'élevaient respectivement à 61 millions, 36 millions et 85 millions de dollars US. Ils ont été financés à hauteur de 39 millions, 30 millions et 64 millions.

3. Du fait de l'épidémie de Covid-19, la phase de collecte des données, initialement prévue en avril 2020, a eu lieu en novembre et décembre 2020 à distance et a essentiellement couvert le niveau national. La méthodologie est basée sur 6 critères³ et sur des méthodes mixtes qualitatives et quantitatives qui incluent la révision des données secondaires et des entretiens semi-structurés avec les parties prenantes du SPSA. Les principales limites sont liées à la réalisation de l'évaluation à distance, qui a limité sa portée au niveau national.

Contexte

4. Le contexte du pays est marqué par la volonté affichée du gouvernement actuel de lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

5. L'insécurité alimentaire et la malnutrition demeurent des problèmes importants et sont largement répandues dans le pays. Les régions du sud sont les plus touchées. La sévérité de la situation varie entre les saisons – la période de soudure a normalement lieu de juin à septembre - et d'une année sur l'autre. En 2018, 14,4% de la population était en insécurité alimentaire en période de soudure selon le Cadre Harmonisé. En 2019 ce taux a baissé à 13,3%, mais en 2020, en raison de la sécheresse, les projections pour la période de soudure estimaient que 14,9% de la

¹ Le concept de protection sociale adaptative met en lumière les contributions que des programmes de protection sociale (comme les transferts d'espèces, les programmes d'emploi temporaire ou l'assurance sociale indexée sur les conditions météorologiques) peuvent apporter pour aider les populations à s'adapter aux changements climatiques et réduire les risques de catastrophes. La conception de la protection sociale adaptative est très proche de celle de la 'protection sociale réactive aux chocs' mais avec quelques nuances et différences d'accent. Voir détails en annexe 11.

² Ceux-ci comprennent le gouvernement (Commissariat à la Sécurité Alimentaire - CSA, Ministère de l'Économie et de l'Industrie - MEI, Ministère des Affaires Sociales, de l'Enfance et de la Famille - MASEF, Agence Tadamoune, Ministère de l'Éducation - ME), la Banque Mondiale, les ONG membres du Groupe de Sécurité Alimentaire (GSA), notamment ACF, Oxfam et World Vision, le système des Nations Unies, notamment le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) et le Bureau International du Travail (BIT), et les donateurs du SPSA, notamment ECHO, l'USAID, l'AECID, la BMZ et DFID.

³ Pertinence, efficacité, efficience, impact, durabilité et cohérence.

population serait en insécurité alimentaire sévère si aucune mesure n'était prise entre temps.⁴ La pandémie du Covid-19 et les mesures prises pour l'endiguer ont ajouté environ 300.000 personnes à ces estimations.

6. Malgré les efforts nationaux en matière de promotion du statut des femmes, la plupart des indicateurs économiques et sociaux sont marqués par des disparités basées sur le genre.⁵ L'indice d'inégalité de genre (IIG) place la Mauritanie au 151^{ème} rang sur 162 pays en 2019.

Résultats clés de l'évaluation

Pertinence de l'appui du PAM au SPSA

7. L'insécurité alimentaire est déterminée par des facteurs structurels et conjoncturels qui entraînent des variations du niveau de sévérité d'une année sur l'autre tout en maintenant un niveau élevé chaque année. Cette situation justifie l'objectif de mettre en place un système permanent et institutionnalisé de réponse aux chocs qui permette d'analyser la sévérité de la situation et de concevoir, planifier, financer et mettre en œuvre des réponses cohérentes et coordonnées sous le leadership des institutions nationales. Cet objectif est pertinent avec les priorités nationales, les politiques corporatives et les orientations régionales du PAM.

8. L'appui du PAM à la mise en place du SPSA, qui intègre la dimension de réponse aux chocs et une approche plus large au travers des activités d'assistance alimentaire incluses dans le PSP, est pertinente au regard de la combinaison de facteurs structurels et conjoncturels interconnectés qui affectent la sécurité alimentaire et la nutrition. Néanmoins, il n'existe pas encore de cadre national qui intègre tous ces éléments.

9. Les 5 piliers du système réactif au choc sont pertinents. Lors de la formulation des PSP, le système d'alerte précoce (SAP) existant ne permettait pas d'analyser la situation de manière continue et à un niveau de désagrégation suffisant. Faute de dispositif opérationnel de préparation et de planification des réponses, chaque acteur intervenait selon ses priorités géographiques et sans approches communes de ciblage et de mise en œuvre de l'assistance, et selon des modalités de prise de décision, de coordination et d'intervention ad hoc. Le financement des réponses manquait de prévisibilité et était incertain. Tout cela affectait l'efficacité, l'efficacé et la cohérence des interventions, et en définitive la couverture des besoins et l'équité entre bénéficiaires.

10. Le PSP 2019-2022 a reçu un marqueur d'intégration du genre de 4. Toutes les activités d'assistance du PAM sont sensibles au genre, mais le PSP ne présente pas comment le PAM entend contribuer à l'intégration du genre dans les systèmes nationaux.

Efficacité et impact de l'appui du PAM au SPSA

11. **Alerte précoce :** La réalisation d'un diagnostic des besoins en renforcement des capacités de l'Observatoire de Sécurité Alimentaire (OSA) a permis de lancer le processus de mise en place du SAP. Les principaux résultats enregistrés comprennent la mise en place d'un réseau de sites sentinelles en partenariat avec les ONG Oxfam et Action Contre la Faim (ACF), la désagrégation au niveau Moughataas (départements) des enquêtes Food Security Monitoring System, la mise en place d'un système de veille pastorale, l'élaboration d'un modèle de projection de l'insécurité alimentaire et l'amélioration du système de suivi des prix sur les marchés. Des défis importants existent pour l'opérationnalisation du SAP, en particulier la mise en cohérence des différents éléments et les capacités limitées de l'OSA.

⁴ CSA-CILSS (2019) Cadre harmonisé d'analyse et d'identification des zones à risqué et des populations en insécurité alimentaire – Mauritanie

⁵ OECD Dev (2019) Social Institutions & Gender Index – SIGI – Mauritania

12. **Préparation et planification des réponses :** Le PAM contribue à la création d'un dispositif national de préparation et de réponse aux crises. Son officialisation prévue en juillet 2020 a été retardée du fait du Covid-19 et de contraintes liées au turn-over institutionnel. Ce dispositif devrait permettre au pays d'être mieux apte à préparer et planifier sa réponse et de disposer d'un cadre intégrateur de planification. Le PAM a également contribué à l'élaboration de plans nationaux de réponse depuis 2018 sous la direction du CSA et avec la participation et l'adhésion de tous les membres du Groupe de sécurité alimentaire. Ces plans ont contribué à une meilleure coordination, harmonisation, cohérence et efficacité des réponses, à un meilleur positionnement des acteurs en fonction des besoins, et en définitive à une meilleure couverture des besoins.

13. **Ciblage :** L'appui du PAM a contribué à l'adoption par le Groupe de sécurité alimentaire d'une approche commune basée sur le registre social et un ciblage complémentaire. Cet appui a inclus l'appui à l'amélioration du registre social afin de le rendre plus pertinent pour le ciblage des réponses aux chocs. Le PAM a aussi appuyé l'amélioration de la méthode utilisée par les Comités Départementaux (CODEP) pour le ciblage géographique au niveau commune et village. L'utilisation du registre social dans le contexte du Covid-19 a été particulièrement utile. Parmi les défis qui subsistent on note la fréquence insuffisante de l'actualisation du registre social et l'application de quotas de ménages au niveau des villages.

14. **Financement des réponses :** Le PAM a centré son appui sur l'amélioration des paramètres techniques d'Africa Risk Capacity. Un décaissement de 167.000 dollars en 2020 suite à une sécheresse a permis une réponse précoce et confirmé la prévisibilité de ce mécanisme. L'objectif de la collaboration entre le PAM et la Banque Mondiale de l'élaboration d'un mécanisme national de financement des réponses n'a pas encore progressé.⁶

15. **Modalités d'assistance :** des progrès importants ont été réalisés pour l'harmonisation des approches au sein du Groupe de sécurité alimentaire, relatives aux montants transférés, à la taille des ménages prise en compte, aux périodes d'assistance et à la fréquence des transferts. Ces résultats sont susceptibles de contribuer à une meilleure couverture des besoins et à plus d'équité entre bénéficiaires. D'autres éléments n'ont pas encore été abordés, comme les plateformes transfert de l'assistance, l'articulation entre les filets sociaux ou les approches sensibles à la nutrition et au genre au sein des filets sociaux gouvernementaux.

16. L'action du PAM a contribué au rapprochement des acteurs humanitaires et de développement, notamment les membres du Groupe de sécurité alimentaire et ECHO d'une part, et le CSA, le registre social et la Banque Mondiale de l'autre. Pendant la période évaluée le PAM a structuré son action de promotion de l'intégration du genre dans le SPSA. Celle-ci s'est centrée au niveau des travaux du Groupe de sécurité alimentaire, qui a notamment réfléchi sur la prise en compte du genre dans le ciblage.

Efficiency de l'appui du PAM au SPSA

17. Les progrès réalisés sur les différents piliers sont inégaux. Les piliers du ciblage et des modalités d'assistance sont les plus avancés. L'officialisation du dispositif national de réponse aux chocs a pris du retard mais devrait intervenir en février 2021. Il devra ensuite être opérationnalisé. Il reste beaucoup à faire pour la mise en place du SAP, notamment en termes de renforcement des capacités individuelles au sein de l'OSA, et pour l'élaboration d'un mécanisme de financement des réponses pour le gouvernement.

⁶ La priorité a été donnée à la mise en place du dispositif national de préparation et de réponse aux chocs, auquel le mécanisme de financement des réponses sera rattaché.

18. Le bureau pays du PAM s'est restructuré sur la période évaluée avec la création d'une unité d'appui institutionnel au SPSA, l'intégration de deux assistants techniques pour la coordination du Groupe de sécurité alimentaire, l'appui à ARC et la création du dispositif national de réponse aux chocs, et d'une chargée de genre, et le renforcement de l'équipe en charge des transferts monétaires. Cela a contribué à ajuster la capacité du bureau pays aux objectifs d'appui au SPSA. L'assistance technique externe au SAP s'est révélée insuffisante. L'approche adoptée pour la mise en place du réseau de sites sentinelles ne met pas suffisamment en avant les acteurs nationaux qui devront gérer ce réseau dans l'avenir.

19. Le bureau régional et le siège ont apporté un appui important pour structurer les activités de renforcement des capacités. Le bureau pays de Mauritanie est parmi les plus avancé de la région pour l'appui à la protection sociale et, de ce fait, est plus sollicité pour partager son expérience qu'il ne reçoit d'appui. Le système de suivi et évaluation est parvenu à mesurer l'essentiel des indicateurs de produits et effets inclus dans le PSP, mais n'est pas adapté pour mesurer des progrès en termes de renforcement des capacités. Le bureau pays a toutefois mis en place un système hors indicateurs corporatifs qui lui permet de mesurer les progrès réalisés sur les plans de renforcement des capacités de l'OSA et du CSA.

20. L'appui du PAM repose sur son partenariat privilégié avec le CSA, ce qui est pertinent pour la mise en place de la composante réactive au choc du SPSA compte tenu du mandat du CSA. La prise en compte d'une vision plus large nécessite toutefois le renforcement des partenariats avec d'autres institutions, comme la Délégation Taazour.

Durabilité des acquis

21. L'objectif de prise en charge effective et durable du SPSA par le gouvernement est au cœur de l'action du PAM. La stratégie du PAM pour cela est basée sur le renforcement des capacités des institutions nationales et un engagement financier croissant de l'État dans le financement du SPSA. Des résultats probants ont été atteints sur le renforcement des capacités, même si beaucoup reste à faire, mais pas sur l'engagement financier du gouvernement. Cela représente un des facteurs les plus importants qui limite les perspectives de durabilité. De même, l'élaboration d'un cadre et d'une vision claire pour le SPSA par le gouvernement est un élément clé manquant. La révision de la SNPS représente une opportunité pour promouvoir la définition de ce cadre.

Cohérence de l'appui au SPSA avec les facteurs contextuels et les principes humanitaires

22. L'appui du PAM au SPSA prend bien en compte, ou de manière croissante, des facteurs contextuels clés, comme la récurrence des chocs climatiques et leur dimension saisonnière, les vulnérabilités spécifiques des grandes catégories de moyens d'existence, et les inégalités basées sur le genre. L'intégration des réfugiés maliens dans le système national de protection sociale a été

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_4218

