

Bureau indépendant
de l'évaluation



Investir dans les populations rurales

République du Sénégal

Programme d'Appui au Développement Agricole et à
l'Entreprenariat Rural

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROJET



République du Sénégal

Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural

Évaluation de la performance du Programme

Photos des activités appuyées par le Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural

Page couverture: Atelier d'apprentissage a Tambacounda, jeunes du micro et petites entreprises rurales formés sur la fabrication du matériel post-récolte.

Page de garde: Abreuvoir unité pastorale de Malandou, département de Kanel, région de Matam (gauche); Château d'eau, unité pastorale de Malandou, département de Kanel, region de Matam (droite).

©FIDA/Matar Ndour

Le présent rapport est publié par le Bureau indépendant de l'évaluation du Fonds international de développement agricole (FIDA) et les résultats et conclusions qui sont présentés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement le point de vue des États membres du FIDA ou de leurs représentants au Conseil d'administration. Les appellations employées et la présentation des données dans cette publication n'impliquent pas l'expression, de la part du FIDA, d'une quelconque opinion concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une zone, ou de leurs autorités, ou concernant le tracé de leurs frontières ou limites. Les appellations «pays développé» ou «pays en développement» répondent à un souci de commodité statistique et n'expriment pas nécessairement un jugement sur le stade atteint par un pays ou une zone donnés dans le processus de développement.

Tous droits réservés.

©2021 Fonds international de développement agricole (FIDA)

Préface

Le présent rapport livre les conclusions de l'évaluation de la performance du Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural (PADAER) au Sénégal, réalisée par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE). L'évaluation a permis de dégager quelques enseignements clés, qui éclaireront la programmation des interventions futures et, plus spécifiquement, la deuxième phase du programme (PADAER-II).

Au départ, le PADAER a été conçu sous forme de programme-phare destiné à consolider et à transposer à plus grande échelle les réussites d'autres projets du FIDA au Sénégal. Toutefois, compte tenu des ajustements apportés à la conception, le Programme s'est orienté davantage vers la production de riz au détriment du développement de l'entrepreneuriat rural et, face aux importants écarts constatés dans les régions ciblées, il a fallu travailler davantage que prévu pour élaborer une approche mieux adaptée à chaque contexte régional.

D'après les conclusions de l'évaluation, le PADAER a contribué à l'objectif d'autosuffisance en riz du Gouvernement sénégalais, bien que les rendements rizicoles restent en deçà des attentes et que l'appui à la riziculture ne vise qu'un nombre limité de bénéficiaires. Des réalisations prometteuses ont été observées dans le développement des infrastructures, ce qui a permis d'accroître la production et les revenus des exploitants agricoles. La durabilité des investissements est toutefois mise en péril par la faiblesse des comités de gestion des infrastructures et leur manque de budget de fonctionnement. Au titre de la deuxième phase du PADAER, il conviendra de renforcer les organisations de producteurs qui bénéficient de l'appui du programme.

Les données d'expérience du PADAER montrent que des systèmes de suivi-évaluation plus complets doivent être mis en place pour permettre à la direction de cerner et de corriger les lacunes dès les premiers stades de l'exécution. L'élaboration des prochaines interventions devrait se fonder sur des études approfondies des chaînes de valeur de chaque produit et mettre clairement en évidence les possibilités d'inclusion des femmes et des jeunes. Il convient de procéder à une étude détaillée des politiques nationales régissant les subventions des intrants agricoles (avantages et inconvénients) et d'engager un dialogue ouvert à cet égard avec le Gouvernement sénégalais et d'autres donateurs du secteur agricole.

L'évaluation de la performance du projet a été dirigée par Eoghan Molloy, en collaboration avec Maria Donnat, consultante internationale principale, et Ya Cor Ndione, consultante en évaluation établie au Sénégal. L'examen externe du présent rapport a été assuré par Rieky Stuart, consultante principale. Johanna Pennarz et Kouessi Maximin Kodjo, tous deux responsables en chef de l'évaluation au sein d'IOE, et Fabrizio Felloni, Directeur adjoint d'IOE, ont formulé de précieuses observations sur le projet de rapport. Vanessa Lodi, ancienne adjointe à l'évaluation d'IOE, a fourni un appui administratif.

IOE tient à remercier la Division Afrique de l'Ouest et du Centre du FIDA, notamment le bureau de pays du FIDA au Sénégal, le Gouvernement sénégalais, les parties prenantes nationales et les partenaires, pour leurs contributions constructives aux différentes étapes du processus, ainsi que pour leur soutien tout au long du processus d'évaluation. J'espère que les résultats de l'évaluation contribueront utilement à améliorer les opérations et les activités du FIDA au Sénégal afin d'accroître l'efficacité du développement.



Indran A. Naidoo
Directeur
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

Preface

This report presents the findings of the project performance evaluation of the Support to Agricultural Development and Rural Entrepreneurship Programme (PADAER) in the Republic of Senegal, undertaken by IFAD's Independent Office of Evaluation (IOE). This evaluation highlights some important lessons, which can inform future programming and particularly the second phase of the project (PADAER-II).

PADAER was originally conceived as a flagship programme to consolidate and scale up the achievements of other IFAD projects in the Republic of Senegal. However, adjustments to the project design shifted the project's focus more towards rice production rather than rural entrepreneurship development, while important differences in the targeted regions necessitated a more context-specific approach for each region than originally anticipated.

The Evaluation concluded that PADAER has contributed to the Senegalese government's goal of achieving self-sufficiency in rice production, although the rice yields obtained remain below expectations and the support to rice cultivation concerned only a limited number of beneficiaries. Promising achievements were observed for infrastructure developments, and these have enabled an increase in production and farmers' incomes. The sustainability of these investments, however, is threatened by the weakness of the infrastructure management committees and their lack of operating budget. The producer organisations supported by PADAER need further strengthening under PADAER-II.

The experience of PADAER highlights the need for more comprehensive monitoring and evaluation systems, to enable management to identify and correct weaknesses early on during project implementation. Future interventions should be based on in-depth commodity-specific value chain studies, which clearly identify the opportunities for inclusion of women and youth. There is a need for a detailed study on national agricultural input subsidy policies (their advantages, disadvantages), and open dialogue on this subject with the Government of Senegal and other donors in the agricultural sector.

The project performance evaluation was led by Eoghan Molloy, in collaboration with senior international consultant Maria Donnat, and Senegal-based evaluation consultant, Ya Cor Ndione. The external reviewer of this report was Rieky Stuart, senior consultant. Johanna Pennarz, IOE Lead Evaluation Officer, Kouessi Maxim Kodjo, IOE Lead Evaluation Officer and Fabrizio Felloni, IOE Deputy Director, provided valuable comments on the draft report. Vanessa Lodi, former IOE Evaluation Assistant, provided administrative support.

IOE is grateful to IFAD's West and Central Africa Division, notably to the IFAD Country Office in Senegal, to the Government of Senegal and country stakeholders and partners for their insightful contributions at various stages of the process, and for the support they provided to the overall evaluation process. I hope the results generated by this evaluation will be of use to help improve IFAD operations and activities in the Republic of Senegal for enhanced development effectiveness.



Indran A. Naidoo
Director
Independent Office of Evaluation of IFAD

Table des matières

Équivalents monétaires, poids et mesures	ii
Sigles et acronymes	ii
Carte de la zone du Programme	iii
Résumé	iv
Executive summary	xi
Réponse de la direction du FIDA	xvii
IFAD Management's response	xix
I. Objectifs, méthodologie et processus d'évaluation	1
II. Le Programme	4
A. Contexte du Programme	4
B. Mise en œuvre du Programme	6
III. Principaux constats de l'évaluation	10
A. Performance du Programme et impact sur la pauvreté rurale	10
B. Autres critères de performance	33
C. Évaluation globale du Programme	39
D. Performance des partenaires	39
E. Évaluation de la qualité du rapport d'achèvement	41
IV. Conclusions et recommandations	42
A. Conclusions	42
B. Recommandations	43
Annexes	
I. Informations de base sur le Programme	46
II. Définition et notation des critères d'évaluation utilisés par l'IOE	47
III. Tableau comparatif des notes attribuées	49
IV. Document d'orientation de l'évaluation	50
V. Données à l'appui de l'EvPP	62
VI. Histoire des subventions des intrants agricoles au Sénégal	66
VII. Liste des personnes clés rencontrées	67
VIII. Liste des organisations bénéficiaires consultées	68
IX. Cadre logique actualisé et indicateurs SYGRI	70
X. Théorie du changement reconstruite du PADAER	74
XI. Bibliographie	76

Équivalents monétaires, poids et mesures

Équivalents monétaires

Unité monétaire = FCFA 1,00 Euro = 655,957 FCFA

1,00 Euro = 1,34 USD

1,00 USD = 490 FCFA

100 FCFA = 0,2041 USD

Poids et mesures

1 kg = 1000 g

1 000 kg = 2,204 lb

1 kilomètre (km) = 0,62 mile

1 mètre = 1,09 verge

1 mètre carré = 10,76 pieds carrés

1 acre = 0,405 hectare

1 hectare = 2,47 acres

Sigles et acronymes

ANCAR	Agence nationale de conseil agricole et rural
BAMTAARE	Base d'appui aux méthodes et techniques pour l'agriculture, les autres activités rurales et l'environnement
CES	Conservation des eaux et des sols
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays <i>Country Strategic Opportunities Programme</i>
DCP	Document de conception du programme
DRDR	Direction régionale de développement rural
DRS	Défense et restauration des sols
EvPP	Évaluation de la performance du projet
FCFA	Franc de la communauté financière africaine
GIE	Groupement d'intérêt économique
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
MPER	Micro et petites entreprises rurales
OP	organisation de producteurs
PADAER	Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural
PRACAS	Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise
PTBA	Programmes de travail et budgets annuels
RAP	Rapport d'achèvement du programme
RMP	Revue à mi-parcours
SAED	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
SRI	Système de riziculture intensif
SYGRI	Système de gestion des résultats et de l'impact
UCP	Unité de coordination du programme
UP	Unité pastorale
USD	Dollar des États-Unis d'Amérique

Carte de la zone du Programme

République du Sénégal

Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural (PADAER)

Évaluation de la performance du projet



Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

Source: FIDA | 30-01-2020

Aménagements hydro agricoles de la vallée de Salikégné, région de Kolda, ouvrages de régulation des eaux de pluie

©FIDA/ Matar Ndour



Résumé

A. Contexte

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du Fonds international de développement agricole (IOE) a réalisé l'évaluation de la performance du Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural (PADAER). Les objectifs de cette évaluation étaient d'évaluer les résultats du Programme et de formuler des conclusions et recommandations pertinentes pour la conception et la mise en œuvre de projets similaires en cours ou à venir au Sénégal.
2. En raison des restrictions de voyage liées à la pandémie de COVID-19, cette évaluation a été menée à distance sur la base d'une revue approfondie de tous les documents disponibles et d'entretiens téléphoniques avec les principales parties prenantes du PADAER et un échantillon d'organisations de producteurs (OP) et de micro et petites entreprises rurales (MPER) bénéficiaires.

B. Le Programme

3. L'objectif général du PADAER était de «contribuer à la réduction de la pauvreté rurale et stimuler la croissance économique dans les régions de Kédougou, Kolda, Matam et Tambacounda». Dans la poursuite de cet objectif général, l'objectif spécifique du Programme était «d'améliorer durablement la sécurité alimentaire, les revenus des petits producteurs (agriculteurs et éleveurs) et de créer des emplois durables pour les ruraux, en particulier les jeunes et les femmes». Pour y parvenir, le Programme prévoyait d'améliorer l'accès des petits producteurs et de leurs organisations à des services, technologies et infrastructures de production efficaces, tout en améliorant la disponibilité en eau et la gestion des ressources naturelles au niveau des petits exploitants, ainsi qu'à promouvoir l'emploi des jeunes et des femmes au sein de chaînes de valeur ciblées.
4. Doté initialement d'un budget de 51,71 millions d'USD, puis d'un financement additionnel de 5,98 millions d'USD, le Programme a été approuvé en septembre 2011. Sous la tutelle du Ministère de l'agriculture, il a été mis en œuvre de mars 2013 à juin 2019, après avoir bénéficié d'un report de 18 mois de la date d'achèvement afin de rattraper un important retard de démarrage.

C. Principaux constats et résultats

5. **Pertinence.** Dans l'ensemble, la conception du PADAER répondait aux besoins et attentes des exploitants agricoles. Afin d'amener les producteurs locaux d'une situation de production de subsistance vers une agriculture rentable, le PADAER visait à l'autonomisation organisationnelle et fonctionnelle des OP, lesquelles devaient acquérir les capacités nécessaires pour faciliter l'accès de leurs membres aux facteurs de production à moindre coût, et pouvoir livrer au marché des quantités et qualités requises à des prix négociés. Cependant, au vu des capacités institutionnelles insuffisantes des OP au démarrage du Programme, lesquelles ont sans doute été insuffisamment évaluées au moment de la conception, cet objectif était trop ambitieux. La large zone géographique couverte par le PADAER a permis la mise à l'échelle des approches des projets du FIDA, mais elle a entraîné la multiplicité des acteurs et a conduit à un certain saupoudrage des interventions. En outre, certaines des modifications apportées dès le démarrage ou en cours de mise en œuvre - notamment l'accent sur la riziculture - se sont faites au détriment des autres spéculations - notamment le maraîchage - et des interventions de structuration des OP et d'appui à la commercialisation.
6. **Efficacité.** Les résultats ont été inégaux entre les différentes composantes du projet, certains objectifs ayant été atteints et d'autres non. Le PADAER a atteint ou dépassé la plupart des cibles concernant les aménagements hydroagricoles, permettant d'augmenter les superficies allouées à la riziculture, la production et les rendements.

Le projet, en partenariat avec les directions régionales du développement rural (DRDR), a contribué à une nette augmentation des utilisateurs de semences améliorées parmi les ménages bénéficiaires. Cependant, la faiblesse institutionnelle persistante des OP de base et faïtières - pour la plupart incapables de fournir les services attendus par les producteurs - et l'insuccès à mettre en œuvre un mécanisme pérenne pour l'accès aux facteurs de production (semences, intrants, matériel agricole) attestent de l'échec du Programme à résoudre de façon efficace les principaux obstacles auxquels font face les petits producteurs dans les zones ciblées pour l'exploitation optimale des ressources disponibles.

7. Les infrastructures pastorales mises en place ont suscité un grand intérêt de la part des bénéficiaires et des partenaires locaux, mais la création tardive des nouvelles unités pastorales a limité l'impact des interventions. Les interventions visant à l'amélioration de l'environnement post-récoltes se sont limitées à un appui restreint à un petit nombre de MPER, par ailleurs les complexes commerciaux ont été réalisés tardivement et n'étaient pas encore pleinement fonctionnels à l'achèvement du projet. Bien que le PADAER ait contribué à la création d'un certain nombre d'emplois, le projet n'a pas réussi à initier une véritable dynamique entrepreneuriale le long des chaînes de valeur appuyées.
8. **Efficienc**e. En raison de l'instabilité gouvernementale peu après l'entrée en vigueur de l'accord de prêt et des difficultés à recruter le personnel de l'unité de coordination du programme (UCP), le démarrage du PADAER a connu un important retard de 20 mois. À ces retards initiaux se sont ajoutés, en cours de mise en œuvre, de longs délais pour la construction de certaines infrastructures, notamment les forages et châteaux d'eau, ce qui a également conduit à la construction tardive des complexes commerciaux. Au moment de l'achèvement du PADAER, au moins trois procès étaient en cours avec des entreprises ne s'étant pas acquittées avec satisfaction de la construction d'ouvrages. La gestion du PADAER a souffert de l'absence, sur la durée, de personnel pour des postes clés au sein de l'UCP ainsi que des insuffisances du dispositif de suivi-évaluation, notamment en matière de comptabilisation du nombre de bénéficiaires et de mesure des effets précoces du Programme. À l'achèvement du Programme, on enregistrait un taux de déboursement optimal du budget (100%), mais un très faible taux de rentabilité interne (TRI) de 2% et une valeur actuelle nette économique négative (-4,03 millions de dollars US).
9. **Impact**. Le PADAER a eu un impact positif indéniable sur la production agricole, les rendements, les revenus et la sécurité alimentaire des ménages d'exploitants agricoles, avec cependant un impact moins important enregistré auprès des femmes bénéficiaires et un impact sur la productivité agricole inférieur aux attentes. Le petit nombre de MPER appuyées ont également enregistré une hausse de leurs revenus. En revanche, aucune amélioration n'a été constatée au sein du groupe des agropasteurs bénéficiaires. L'impact du Programme sur le capital humain et social est par ailleurs difficilement appréciable, faute de données fiables, et l'impact institutionnel au niveau des organisations de producteurs appuyées est faible.
10. **Durabilité**. Si, depuis l'achèvement du PADAER, les exploitants, les OP et les MPER ont continué leurs activités productives, de nombreux risques pèsent sur les perspectives de durabilité à moyen et long terme des diverses infrastructures et aménagements réalisés par le PADAER, notamment en raison de la faiblesse des comités de gestion. Il en va de même pour les nouvelles unités pastorales mises en place, que leurs comités de gestion ne sont pas encore capables d'exploiter pleinement. Par ailleurs, le PADAER n'ayant pas apporté de réponse efficace pour la facilitation de l'accès des petits exploitants aux principaux facteurs de production et au marché, seule la continuation d'un appui mieux ciblé aux OP pourrait permettre à celles-ci, à l'avenir, d'atteindre un meilleur niveau d'autonomie institutionnelle et financière.

11. **Innovation et reproduction à plus grande échelle.** Les principales innovations technologiques introduites ont concerné le secteur de l'élevage. Il s'agit de l'introduction d'abreuvoirs de grande dimension¹ permettant une amélioration des conditions d'abreuvement des troupeaux et des gains de temps pour les éleveurs ainsi que des améliorations techniques apportées au modèle de parcs à vaccination utilisé jusqu'alors. Cette dernière innovation, encore améliorée depuis par le Ministère de l'élevage et de la production animale, a été adoptée par ce ministère pour de futurs projets. En revanche, l'introduction de la riziculture sur plateau n'a pas été couronnée de succès, ni l'utilisation du PADAER comme programme-cadre pour l'intégration des futurs projets du FIDA dans le pays.
12. **Égalité des sexes et autonomisation.** Le peu d'informations disponibles sur la question amène à conclure que le PADAER a eu un impact très limité sur l'émancipation économique des femmes et sur la diminution de leur charge de travail. Les seules interventions spécifiques à destination des femmes et des jeunes ont porté sur l'appui à un nombre réduit de micro et petites entreprises, et la conception du Programme ne comportait aucune action spécifique visant à lutter contre les stéréotypes de genre, à promouvoir l'émancipation sociale des femmes et des jeunes ou leur participation au sein des processus locaux de décision et des instances dirigeantes des organisations de producteurs.
13. **Environnement et gestion des ressources naturelles.** La préservation de l'environnement et la gestion pérenne des ressources naturelles n'étaient pas des objectifs centraux du Programme, malgré la pertinence de cette thématique au regard de la situation dans les zones d'intervention, notamment concernant les ressources en eau et en pâturages. Parmi les quelques interventions prévues, seuls 60% des objectifs relatifs aux travaux de lutte contre l'ensablement des sites et l'érosion des versants ont été atteints. Dans la région de Matam, l'objectif de réduction des effets négatifs de l'élevage extensif sur les ressources naturelles n'a pas été atteint en raison des faibles capacités des comités de gestion des unités pastorales, ceux-ci étant encore incapables de motiver les utilisateurs et acteurs locaux pour la mise en œuvre des plans de gestion de ces unités.
14. **Adaptation au changement climatique.** L'adaptation au changement climatique n'était pas un élément central de la stratégie de mise en œuvre du Programme, malgré les impacts très négatifs du changement climatique dans les zones d'intervention. Le PADAER a certainement pu contribuer positivement à l'amélioration de la capacité d'adaptation au changement climatique des producteurs de céréales et de bananes bénéficiaires, avec un impact positif mesuré sur les rendements, mais cet impact concerne un nombre trop limité de bénéficiaires et n'a pas été correctement documenté. L'expérimentation sur l'assurance agricole indiciaire est intéressante, mais il était encore trop tôt, à l'achèvement du Programme, pour comprendre si ce modèle a le potentiel d'une mise à l'échelle plus large.

D. Conclusions

15. **La conception du PADAER répondait aux besoins des exploitants agricoles mais comportait un certain nombre de lacunes qui ont nui à l'efficacité du Programme.** L'objectif de professionnalisation de toutes les organisations de producteurs en prélude à la mise en place d'un système pérenne pour l'exploitation des ressources naturelles était trop ambitieux au regard des interventions prévues et des faibles capacités des OP des zones d'intervention au démarrage du PADAER. En l'absence d'activités spécifiques permettant aux exploitants d'accéder au crédit bancaire, le manque de moyens financiers a constitué dès le démarrage un goulet d'étranglement pour l'accès des exploitants aux intrants et autres facteurs de production. Les actions prévues pour améliorer l'environnement post-récolte et la

¹ L'apport du PADAER a consisté à accroître la dimension des abreuvoirs pour permettre à un plus grand nombre d'animaux de s'abreuver.

commercialisation de la production étaient quant à elles de portée trop limitée en comparaison des besoins, sans stratégie visant à l'intégration des exploitants et des OP au sein des filières et à la mise en relation des différents acteurs des filières. Par ailleurs, la conception était centrée sur la réalisation d'infrastructures et d'ouvrages et manquait d'actions en faveur du renforcement des capacités individuelles et du capital social, s'agissant notamment de l'appui aux éleveurs. Enfin, le document de conception du programme ne décrivait pas de véritable stratégie pour l'intégration économique des femmes et des jeunes et les actions visant à la création d'emplois ruraux étaient largement insuffisantes par rapport aux besoins et défis.

16. **En cours de mise en œuvre, un certain nombre de décisions de gestion ont été prises sans réflexion approfondie sur leurs conséquences au niveau de la logique d'intervention, du budget ou de la durabilité des résultats.** De façon générale, le PADAER n'a pas fidèlement suivi les approches des autres projets du FIDA qu'il devait mettre à l'échelle, et ce, parce que le contexte d'intervention du PADAER était trop différent², par souci de rattraper les retards de démarrage, ou par manque de budget. L'introduction du mécanisme de subventions dégressives pour l'acquisition d'intrants et de matériel pour pallier l'accès difficile au crédit a conduit à un dépassement vertigineux du budget prévu pour ces activités, au détriment de celui disponible pour les activités de renforcement des capacités institutionnelles des organisations de producteurs. Dans un contexte où les exploitants sont habitués à recevoir des intrants gratuits en provenance de projets du Gouvernement ou d'autres bailleurs, le PADAER n'est en fait pas parvenu à démontrer la pertinence de son approche. Le choix de confier à la Base d'appui aux méthodes et techniques pour l'agriculture, les autres activités rurales et l'environnement (BAMTAARE) l'organisation de la fourniture d'intrants, de matériels et de semences pour pallier la faiblesse institutionnelle des OP a par ailleurs conduit à limiter les capacités d'apprentissage de ces dernières. Dans la hâte de réaliser avant la date d'achèvement toutes les infrastructures et ouvrages prévus, le PADAER n'a pas prêté une attention suffisante à la mise en place de comités de gestion fonctionnels, ni au renforcement du capital social indispensable à la pérennisation des interventions, notamment les unités pastorales. Enfin, la décision de privilégier la riziculture au détriment du maraîchage a nui à l'objectif d'amélioration des revenus des femmes exploitantes agricoles et a négativement impacté le taux de rentabilité interne du Programme.
17. **Les mécanismes internes du FIDA³ n'ont pas permis d'anticiper ou détecter les problèmes.** Le bon taux d'exécution du PADAER a masqué des résultats insuffisants en termes d'effets et d'impact. Du fait des insuffisances du système de suivi-évaluation, il aura fallu attendre la revue d'achèvement et la réalisation de l'enquête finale d'impact pour que soient réellement révélés le faible impact du PADAER et les faiblesses de la mise en œuvre. Ni les missions de supervision du FIDA, ni la revue à mi-parcours, ne sont parvenues à prendre pleinement la mesure des défis et à réorienter à temps la mise en œuvre.
18. **La gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique ont été des thèmes négligés, dans la conception comme lors de la mise en œuvre, en dépit de leur grande pertinence dans les zones d'intervention.** De fait, la faible pluviométrie enregistrée au cours de la mise en œuvre du PADAER a eu un impact négatif important sur la production et les rendements, notamment concernant le riz de plateau.
19. **À l'achèvement du PADAER, les acquis indéniables du Programme, à savoir les aménagements et ouvrages hydroagricoles ayant permis une**

² Comme dans le cas du PAFA, ce projet ayant connu un contexte de mise en œuvre très différent dans des zones dans lesquelles les OP existantes avaient reçu un appui de la part de nombreux projets depuis des décennies, ce qui n'était pas le cas dans les zones du PADAER, moins appuyées par le Gouvernement ou les autres bailleurs.

³ Tels que les missions de supervision, la revue à mi-parcours ou le processus pour l'approbation des demandes d'extension ou de financement additionnel.

augmentation de la production et des revenus des exploitants agricoles, sont en partie menacés par la faiblesse des comités de gestion des infrastructures mis en place et leur manque de budget de fonctionnement.

De même, sans comités de gestion fonctionnels et dynamiques, il sera difficile d'exploiter pleinement les nouvelles infrastructures pastorales et les complexes commerciaux mis en place trop tardivement. Par ailleurs, en raison de la persistance de leurs faiblesses organisationnelles et institutionnelles, voire de leur niveau d'endettement, une grande partie des organisations de producteurs appuyées par le PADAER ont encore besoin d'un appui ciblé afin de pouvoir fournir à leurs membres les services indispensables pour faciliter l'accès des petits producteurs aux intrants et au marché.

E. Recommandations

20. Afin de répondre plus efficacement et durablement à la problématique des petits producteurs établis dans les zones d'intervention du PADAER et que la mise en œuvre en cours de la deuxième phase du Programme (à travers le PADAER-II) soit enrichie des enseignements issus de l'expérience, il est formulé les recommandations qui suivent.
21. **Recommandation 1. Afin d'améliorer les perspectives de durabilité des acquis du PADAER, il sera indispensable que le PADAER-II continue à appuyer tous les comités de gestion des infrastructures, les unités pastorales et certaines organisations de producteurs.** Pour les comités de gestion des infrastructures, l'objectif sera d'améliorer leurs capacités techniques et organisationnelles et de trouver des mécanismes pérennes permettant le financement de l'entretien et des petites réparations des infrastructures. Pour les réparations plus importantes, il sera important de s'assurer que les services concernés de l'État soient sensibilisés à la nécessité de les budgétiser et d'assurer les travaux. Un appui plus soutenu devra également être apporté aux comités de gestion des complexes commerciaux en cherchant la façon optimale d'utiliser et gérer ces complexes. Il faudra également appuyer les comités de gestion des unités pastorales et renforcer leurs capacités à promouvoir la gestion participative des ressources pastorales. S'agissant des organisations de producteurs, il serait utile que le PADAER-II réalise un diagnostic institutionnel approfondi, avant de proposer un accompagnement très ciblé à celles qui en ont encore besoin en fonction de leur niveau d'autonomisation, avec une attention particulière portée aux OP endettées. Les micro et petites entreprises ayant déjà été appuyées par deux précédents projets du FIDA, l'appui du PADAER-II pourrait se concentrer sur un accompagnement ponctuel pour l'établissement de contrats d'approvisionnement en matières premières auprès des OP. Le PADAER-II devra également continuer l'appui aux comités de gestion de toutes les infrastructures marchandes, et revoir leur ancrage, structuration, forme juridique, et modalités de fonctionnement. De façon plus générale, il est recommandé que le PADAER-II s'attache à rectifier les insuffisances du PADAER identifiées dans le présent rapport.
22. **Recommandation 2. Les futurs projets du FIDA (dont le PADAER-II) visant à appuyer les petits exploitants agricoles devront accorder davantage d'importance à la question de l'accès au crédit et à l'assurance agricole, ainsi qu'à l'accompagnement des OP et des producteurs dans l'élaboration de leurs dossiers de financement auprès d'institutions financières.** Un dialogue avec ces dernières serait également utile autour de l'adaptation de l'offre de crédits pour le financement des campagnes agricoles. Par ailleurs, il serait utile d'étudier en profondeur les diverses options existantes pour la mise en place d'un système de subventions dégressives géré par les OP de base, ou les OP faîtières, en tenant compte des capacités financières des producteurs et du besoin d'harmonisation de ce mécanisme avec ceux des autres projets actifs dans les mêmes zones d'intervention. Un dialogue avec le Gouvernement et les autres bailleurs du secteur agricole sur les politiques nationales en matière de subvention

des intrants agricoles (leurs avantages, inconvénients, etc.) sur la base d'une étude approfondie de l'expérience du FIDA et d'autres bailleurs pourrait également s'avérer très utile. Enfin, et afin d'éviter les difficultés du PADAER, il sera important que le système de suivi-évaluation du PADAER-II permette un suivi très rapproché de la mise en œuvre de ce mécanisme, avec développement et suivi d'une batterie d'indicateurs de produits et d'effets pertinents et l'organisation d'enquêtes qualitatives permettant de mesurer, entre autres, la satisfaction des producteurs ou leurs difficultés.

23. **Recommandation 3. Afin que les équipes de gestion des projets et le FIDA disposent d'informations fiables et régulières sur les progrès de la mise en œuvre et les premiers effets du projet, il est indispensable que le système de suivi-évaluation porte sur une batterie exhaustive d'indicateurs pertinents,** au-delà des seuls indicateurs figurant dans le cadre logique du document de conception du programme. Ces indicateurs devront être développés à partir de la théorie du changement (ou de la chaîne de résultats) implicite ou explicite du projet et mesurés régulièrement au moyen d'outils de collecte appropriés, notamment par la réalisation d'enquêtes quantitatives périodiques sur les effets et la réalisation d'enquêtes qualitatives. Les équipes de gestion et le FIDA doivent également apporter plus d'attention à la comptabilisation du nombre exact de bénéficiaires (individus, ménages, OP, MPER, etc.) pour chaque type d'appui, en s'attachant à éviter les doublons dans le calcul du nombre total de personnes et ménages appuyés chaque année. Il serait utile que les missions de supervision incluent systématiquement un expert en suivi-évaluation. Il est par ailleurs recommandé que le PADAER-II développe une méthodologie standard permettant de suivre et d'évaluer les capacités des OP appuyées.
24. **Recommandation 4. Toutes les approches des futurs projets devraient se baser sur des études approfondies du milieu.** Afin d'apporter un appui pertinent et efficace aux femmes et aux jeunes, il serait ainsi utile que les **interventions des futurs projets soient définies sur la base d'études sur la problématique hommes-femmes permettant de mieux cibler les besoins, opportunités et contraintes** spécifiques de ces groupes cibles et que les projets offrent un appui plus exhaustif à un plus grand nombre de femmes et de jeunes. De même, tout projet visant à appuyer les maillons «production», «transformation» et «commercialisation» devrait impérativement être **conçu sur la base d'études approfondies des filières permettant de bien identifier tous les acteurs et leurs rôles,** ainsi que les contraintes spécifiques ou les goulets d'étranglement des diverses chaînes de valeurs appuyées, en prélude à l'identification d'interventions pertinentes. Avant des interventions d'appui institutionnel aux organisations de producteurs, la réalisation d'un inventaire des OP existantes et d'un **diagnostic institutionnel** permettant de mieux apprécier leurs capacités et leurs lacunes paraît indispensable.
25. **Recommandation 5. Toute modification importante à la conception originale d'un projet devrait être précédée par une analyse approfondie de l'impact sur la logique interne d'un projet.** Toute décision portant sur la modification d'un aspect clé de la conception d'un projet (approches de mise en œuvre, choix des partenaires de mise en œuvre, types de cultures à promouvoir, etc.) ne devrait être prise qu'après réflexion approfondie par le FIDA sur l'impact plausible de ces changements sur la logique interne de la conception et sur le budget. Toute modification susceptible de changer sensiblement les coûts unitaires initiaux et les allocations budgétaires entre composantes (augmentation des superficies, modifications techniques, redimensionnement des ouvrages, etc.) devrait obligatoirement conduire le FIDA à réviser le budget prévisionnel et les tableaux de coûts d'un projet.

Executive summary

A. Context

1. The Independent Office of Evaluation of IFAD conducted a performance evaluation of the Support to Agricultural Development and Rural Entrepreneurship Programme (PADAER). The objectives of this evaluation were to evaluate the programme's results and arrive at conclusions and recommendations for the design and implementation of similar ongoing or future projects in Senegal.
2. Due to the travel restrictions imposed as a result of the COVID-19 pandemic, this evaluation was conducted remotely, based on an in-depth review of all available documents and telephone interviews with the principal PADAER stakeholders and a sample of producers' organizations (POs) and beneficiary rural small and microenterprises (RSMEs).

B. The programme

3. The overall goal of PADAER was to contribute to the reduction of poverty and promote economic development in the Kédougou, Kolda, Matam and Tambacounda regions. In pursuit of that overall goal, the programme's specific objective was to sustainably improve the food security and income of smallholders (farmers and livestock producers) and create sustainable rural employment opportunities, particularly for women and youth. To accomplish this, the programme would increase access by smallholders and their organizations to agricultural production services, technologies and infrastructure, while increasing water availability and improving smallholders' natural resource management, in addition to promoting the employment of youth and women in the targeted value chains.
4. Initially allocated a budget of US\$51.71 million and, subsequently, additional financing of US\$5.98 million, the programme was approved in September 2011. Under the aegis of the Ministry of Agriculture, it ran from March 2013 to June 2019, after receiving an 18-month extension of its completion date to make up for a significant start-up delay.

C. Main findings and results

5. **Relevance.** Overall, PADAER's design met farmers' needs and expectations. With a view to guiding local producers from subsistence farming to profitable agricultural production, PADAER sought to organizationally and operationally empower POs, helping them acquire the capacity to facilitate members' access to inexpensive inputs and supply produce of sufficient quantity and quality to the market at negotiated prices. However, given the limited institutional capacity of POs at the start of the programme, a factor that clearly had not been adequately assessed in the design phase, this goal was too ambitious. While the extensive geographic area covered by PADAER made it possible to scale up the approaches of IFAD projects, it involved a multiplicity of actors and caused the interventions to be spread too thin. Furthermore, certain changes at start-up or during implementation – notably, the emphasis on rice growing – were introduced to the detriment of other production (especially market gardening) and PO strengthening and marketing interventions.
6. **Effectiveness.** The results differed across the various project components, with some targets being met and others not. PADAER met or exceeded most of the irrigation targets, making it possible to increase the land area devoted to rice growing and boost production and yields. Partnering with the Regional Directorates of Rural Development, the project clearly contributed to an increase in the number of improved seed users among beneficiary households. However, the persistent institutional deficiencies of grassroots and umbrella POs - the majority of which were unable to provide the services expected by farmers - , and the lack of success in implementing a lasting mechanism for the procurement of inputs (seed, supplies,

farm equipment) attest to the programme's failure to effectively remove the main obstacles preventing smallholders from making optimum use of the resources available in the target areas.

7. The pastoral infrastructure that was installed sparked great interest among beneficiaries and local partners, but delays in the creation of new pastoral units have dampened the impact of the interventions. Interventions to improve the post-harvest environment were confined to limited support for a few RSMEs; moreover, the development of market facilities was slow, and they were not fully functional at project completion. While PADAER contributed to a certain amount of job creation, it was unsuccessful in stimulating a genuine entrepreneurial dynamic along the supported value chains.
8. **Efficiency.** Due to government instability shortly after the loan agreement went into effect and problems recruiting staff for the programme coordination unit (PCU), PADAER's start-up suffered a 20-month delay. The initial delays were compounded during implementation by lengthy delays in the construction of certain infrastructure projects, especially boreholes and water towers, which, in turn, led to delays in the construction of market facilities. At PADAER completion, at least three lawsuits had been filed against companies that had not satisfactorily completed the construction of works. For the entire period, PADAER management suffered from the absence of staff for key posts in the PCU, as well as flaws in the monitoring and evaluation mechanism, notably in the counting of beneficiaries and in gauging the programme's early effects. At programme completion, there was optimal budget disbursement (100 per cent) but a very low 2 per cent internal rate of return and a negative net present value of -US\$4.03 million.
9. **Impact.** PADAER undeniably had a positive impact on agricultural production, yields and the income and food security of farm households; however, it had a less significant impact on women beneficiaries and impacts on agricultural productivity were still lower than expected. The few RSMEs supported saw an increase in their income, but no improvement was observed among agropastoral beneficiaries. In any case, the programme's impact on human and social capital is hard to measure, given the lack of reliable data, and the institutional impact on the supported POs was limited.
10. **Sustainability.** While the farmers, POs and RSMEs continued their productive activities after PADAER's completion, numerous risks threaten the prospects for the medium- and long-term sustainability of the infrastructure and projects implemented by the programme, primarily because of the deficiencies of management committees. The same holds true for the new pastoral units it created, whose management committees are not yet capable of fully functioning. Furthermore, PADAER failed to provide an effective way to facilitate smallholder access to major inputs and the market. Only the continuation of better-targeted support to POs would enable them to achieve greater institutional and financial independence in the future.
11. **Innovation and scaling up.** PADAER's main technological innovations were in the livestock sector. They involved the introduction of large troughs,¹ which improved the conditions for watering herds, saved time for livestock producers and led to technical upgrades in the vaccination facility model that was currently in use. This latter innovation, subsequently improved by the Ministry for Livestock Breeding and Animal Production, was adopted by that ministry for future projects. However, the introduction of upland rice growing has not met with success, nor has the use of PADAER as a framework programme for integrating future IFAD projects in the country.
12. **Gender equality and empowerment.** The limited information available indicates that PADAER had a very limited impact on women's economic empowerment and

¹ PADAER's contribution consisted of increasing the size of troughs to water more animals.

on reducing their workload. The only specific interventions targeting women and youth were support for a few micro and small enterprises. Furthermore, the programme design included no specific action to fight gender stereotypes or promote the social empowerment of women and youth and their participation in local decision-making processes and PO governing bodies.

13. **Environment and natural resource management.** Environmental preservation and sustainable natural resource management were not among the programme's main objectives, despite their importance to the situation in the intervention areas, particularly pertaining to water and pasture resources. Among the few relevant interventions, only 60 per cent of the targets relating to efforts to fight desertification and the erosion of slopes were met. In the Matam region, the objective of reducing the negative impact of overgrazing on natural resources was not met due to the deficiencies of the pastoral unit management committees, which were still unable to convince local users and actors to implement the units' management plans.
14. **Adaptation to climate change.** Adaptation to climate change was not a key element of the programme's implementation strategy, notwithstanding the extremely negative impact of climate change in the intervention areas. PADAER has certainly made a positive contribution to increasing the capacity of beneficiary grain and banana growers to adapt to climate change, with a moderately positive impact on yields, but too few beneficiaries profit from that impact, and it has not been adequately documented. The experiment with agricultural index insurance is interesting, but at programme completion it was still too soon to understand whether this model has the potential for scaling up.

D. Conclusions

15. **PADAER's design met farmers' needs but was marked by a number of deficiencies that hindered the programme's effectiveness.** The objective of professionalizing POs as a prelude to establishing a sustainable system for natural resource use was too ambitious, given the scope of the interventions and the limited capacity of POs in the intervention areas. Since the start of the project, the absence of specific activities to give farmers access to bank credit left them without the financial means to procure supplies and other inputs. Activities to improve the post-harvest environment and marketing of produce were too limited vis-à-vis the needs, and lacked a strategy to integrate farmers and POs into value chains and link together the different actors involved in them. Furthermore, the design was centred on infrastructure and works while capacity-building activities for individuals and social capital consisted largely of support to livestock producers. Finally, the programme's concept note did not contain a clear strategy for the economic integration of women and youth, and the activities for rural job creation were largely inadequate to respond to the needs and challenges.
16. **During implementation, a certain number of management decisions were made without serious consideration of their impact on the intervention logic, budget or sustainability of the results.** Generally speaking, PADAER did not strictly follow the approaches of other IFAD projects that were to be scaled up, because the implementation context was too different² and because of concern about making up for the start-up delays and budget constraints. Introduction of the subsidy mechanism, to be gradually phased out over time, for input and equipment procurement to mitigate the limited access to credit, led to a significant budget overrun in these activities, to the detriment of the budget available for activities to strengthen the institutional capacity of POs. In a context in which farmers are accustomed to receiving free inputs from government or donor-funded projects, PADAER was unable to demonstrate the relevance of its approach. Moreover, the

² As in the case of the Agricultural Value Chains Support Project, which had a very different implementation context in areas where POs had received support from numerous projects for decades. This was not the case in PADAER areas, which had received less support from the Government or other development partners.

decision to rely on the organisation that furnishes supplies, equipment and seed (i.e. *Base d'appui aux méthodes et techniques pour l'agriculture, les autres activités rurales et l'environnement*) to offset the institutional weakness of POs, affected the organizations' ability to learn. In the haste to build all the planned infrastructure and works, PADAER did not pay enough attention to creating functional management committees or to strengthening the social capital essential for the sustainability of the interventions, particularly pastoral units. Finally, the decision to prioritize rice growing over market gardening undermined the goal of boosting the income of women farmers and negatively impacted the programme's internal rate of return.

17. **IFAD's internal mechanisms³ did not anticipate or identify the problems.** PADAER's good execution rate masked its poor results in terms of outcomes and impact. Given the deficiencies in the monitoring and evaluation system, it was necessary to wait for the project completion report and final impact assessment to reveal PADAER's limited impact and implementation deficiencies. Neither IFAD's supervision missions nor the midterm review were enough to fully gauge the challenges and redirect implementation in time.
18. **Environmental and natural resources management and adaptation to climate change were neglected issues in PADAER's design and implementation, notwithstanding their high relevance in the intervention areas.** In fact, low rainfall during PADAER's implementation had a serious adverse impact on production and yields, especially those of upland rice.
19. **On completion, PADAER's undeniable achievements, notable for infrastructure and irrigation activities, led to an increase in farmers' production and incomes that are threatened in part by the deficiencies of the infrastructure management committees and their lack of an operating budget.** Likewise, without functioning dynamic management committees, it will be hard to fully utilize the new and belatedly built pastoral infrastructure and market facilities. Furthermore, due to persisting organizational and institutional deficiencies, and their level of debt, the majority of the POs supported by PADAER are once again in need of targeted support to provide essential services to their members to facilitate smallholders' access to inputs and markets.

E. Recommendations

20. To effectively and sustainably tackle the problems of smallholders living in PADAER intervention areas and ensure that implementation of the programme's second phase (through PADAER-II) is enriched with the lessons learned from experience, the following recommendations are made.
21. **Recommendation 1. To improve the prospects for the sustainability of PADAER achievements, it will be essential for PADAER-II to continue supporting all infrastructure management committees, pastoral units and certain POs.** The goal of the infrastructure management committees will be to strengthen their technical and organizational capacity and find sustainable mechanisms to finance infrastructure maintenance and minor repairs. For major repairs, it will be important to ensure that the State services involved are informed about the need to budget for them and guarantee the work. More sustained support should also be provided to market facility management committees, and the best way to utilize and manage them should be identified. It will be necessary to support pastoral unit management committees and increase their ability to promote participatory pastoral resource management. Since POs are involved, it would be useful for PADAER-II to conduct an in-depth institutional diagnostic before proposing highly targeted assistance to those still in need, based on their degree of autonomy, with particular attention to indebted POs. Support for micro and small enterprises

³ Such as the supervision missions, midterm review, or the approval process for extension requests or additional financing.

already supported by two earlier IFAD projects could concentrate on specific assistance for the drafting of procurement contracts for raw material through POs. PADAER-II should likewise continue support for the management committees of all market infrastructure and review their anchoring, structure, type of legal entity and modes of operation. More generally, it is recommended that PADAER-II work to rectify the shortcomings identified in this report.

22. **Recommendation 2. Future IFAD projects (including PADAER-II) to support smallholders should put greater emphasis on the issues of credit access and agricultural insurance, as well as assistance to POs and producers in creating their financing plans with financial institutions.** A dialogue with the latter on tailoring the supply of credit for financing agricultural campaigns would also be useful, as would an in-depth study of existing options for the creation of a phased subsidy system managed by grassroots or umbrella POs, bearing in mind farmers' financial capacity and the need to harmonize this mechanism with that of other projects active in the same intervention areas. A dialogue with the Government and other funders of the agriculture sector on national policies to subsidize agricultural inputs (their advantages, disadvantages, etc.), based on an in-depth study of the experience of IFAD and other funders, could also prove very useful. Finally, to avoid the problems experienced with PADAER, it would be important for PADAER-II's monitoring and evaluation system to closely monitor the implementation of this mechanism by developing a set of relevant output and outcome indicators and conducting qualitative surveys that measure farmer satisfaction or problems, among other things.
23. **Recommendation 3. For IFAD project management teams to have regular reliable information on progress in implementation and initial project outcomes, it is essential to base the monitoring and evaluation system on an exhaustive set of relevant indicators in addition to those found in the logical framework of the programme concept note.** These indicators should be grounded in the project's implicit or explicit theory of change (or results chain) and regularly measured using appropriate data collection tools, especially periodic quantitative outcome surveys and qualitative surveys. IFAD management teams should also pay closer attention to the tallying of the precise number of beneficiaries (individuals, households, POs, RSMs, etc.) of each type of support, taking pains to avoid duplication in calculating the total number of individuals and households supported each year. It would be useful for supervision missions to systematically include a monitoring and evaluation expert. It is recommended, moreover, that PADAER-II develop a standard methodology for monitoring and evaluating the capacity of the POs supported.
24. **Recommendation 4. In future projects, all approaches should be based on in-depth studies of the context.** To provide relevant and effective support for women and youth, it would also be useful **to base the interventions of future projects on studies of gender issues to better target the specific needs, opportunities and constraints** of these target groups and for projects to offer more exhaustive support to a larger number of women and youth. Likewise, the design of every project aimed at supporting "production," "processing" and "marketing" **must be based on in-depth studies of value chains to correctly identify all actors and their roles**, as well as the specific constraints or bottlenecks of the supported value chains, before identifying the relevant interventions. Prior to institutional support for producers' organizations, an inventory of the existing POs and an **institutional diagnostic** to better understand their strengths and weaknesses is necessary.
25. **Recommendation 5. Any significant change to the original design of a project should be preceded by an in-depth analysis of its impact on the project's internal logic.** Any decision regarding a change in a key aspect of a project's design (implementation approaches, selection of implementation partners,

types of crops to promote, etc.) should not be made until IFAD has conducted an in-depth study on the likely impact of these changes on the design's internal logic and budget. Any change that could significantly alter the initial unit costs and budget allocations of components (increase in hectarage, technical modifications, increase in the scale or scope of works, etc.) must first be submitted to IFAD for review of the project's proposed budget and cost table.

Réponse de la direction du FIDA¹

1. La direction accueille avec intérêt les conclusions de l'évaluation de la performance du Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural (PADAER) au Sénégal, réalisée par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE).
2. La direction apprécie le fait qu'une approche participative ait été adoptée pour cette évaluation en dépit de la pandémie de COVID-19, et salue la qualité des échanges qui sont intervenus à chaque étape du processus d'évaluation lancé en mars 2020. La direction apprécie que les observations formulées par l'équipe de pays aient été intégrées au rapport d'évaluation final. L'évaluation de la performance du projet (EvPP) fait état de la qualité du rapport d'achèvement de projet, ce dont la direction se félicite.
3. La direction souscrit à l'évaluation globale du Programme, ainsi qu'aux notes attribuées. Elle fait siennes les constatations de l'évaluation, notamment pour ce qui concerne les forces et les faiblesses du Programme, les résultats et impacts, ainsi que les domaines – en particulier au niveau des systèmes institutionnels – où des améliorations sont nécessaires pour permettre aux équipes de pays de mieux appuyer l'exécution et le suivi du Programme. La direction veillera à ce que les mesures requises pour améliorer la performance des critères comparativement faibles soient appliquées pendant la deuxième phase du PADAER, en cours d'exécution au Sénégal.
4. La direction souscrit aux recommandations de l'EvPP, lesquelles sont dans l'ensemble prises en compte et mises en pratique. L'avis détaillé de la direction sur les recommandations proposées est présenté ci-après.
 - a) **Recommandation 1.** Pour améliorer les perspectives de pérennisation des acquis du PADAER, il sera essentiel que, pendant la deuxième phase, le Programme continue de prêter appui aux comités de gestion des infrastructures, aux unités pastorales et à certaines organisations de producteurs.

Approuvée. Ce travail a commencé dans le cadre du plan de travail et budget annuel associé à la première année d'exécution (2020) et se poursuivra en 2021. Toutes les infrastructures font l'objet d'un examen et seront scrupuleusement inspectées par la prochaine mission de supervision prévue en mars 2021, l'objectif étant d'achever les travaux et d'assurer leur durabilité.
 - b) **Recommandation 2.** Les prochains projets du FIDA (y compris le PADAER-II) axés sur l'appui aux petits agriculteurs devraient mettre davantage l'accent sur la question de l'accès au crédit et à l'assurance agricole, et appuyer les producteurs et les organisations de producteurs à préparer les dossiers de financement exigés par les institutions financières.

Approuvée. La Division Afrique de l'Ouest et du Centre élabore actuellement un certain nombre d'activités qui prendront en compte cette considération dans le cadre de: i) projets en cours dans la sous-région Afrique de l'Ouest, et ii) nouveaux financements innovants, obtenus dans le cadre de fonds verts dans la région du Sahel. Il sera régulièrement rendu compte des dispositifs ruraux de crédit et d'assurance utilisés dans la région.
 - c) **Recommandation 3.** Pour que les équipes de gestion de projet et le FIDA disposent d'informations fiables et régulières sur le niveau d'exécution et les premiers effets du projet, il est essentiel que le système de suivi-évaluation se fonde sur un ensemble exhaustif d'indicateurs pertinents.

¹ Le Département gestion des programmes a envoyé la réponse finale de la direction au Bureau indépendant d'évaluation du FIDA le 8 de avril de 2021.

Approuvée. Le système de suivi-évaluation a été remanié et le logiciel La Ruche (conçu avec l'appui du FIDA dans la sous-région) est utilisé de manière plus intensive. En outre, le pôle Afrique de l'Ouest a mis sur pied un groupe de suivi-évaluation pour chaque projet, qui s'entretient régulièrement avec l'équipe du projet et assure un suivi rapproché des systèmes de suivi-évaluation associés (indicateurs clés du cadre logique, système de gestion des résultats opérationnels, etc.). Un rapport de pays sera périodiquement établi aux fins de l'examen annuel du programme de pays.

- d) **Recommandation 4.** Toutes les approches retenues pour les futurs projets devraient être élaborées à partir d'études approfondies de l'environnement.

Approuvée. Étant donné que la plupart des études réalisées dans le cadre des projets ne sont pas diffusées et archivées comme il se doit dans la mémoire institutionnelle, il conviendra de redoubler d'efforts à cet égard, avec l'appui du Département de la stratégie et des savoirs et de la Division de la communication au sein du FIDA. En outre, les études environnementales, telles que celles menées au titre des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique, seront davantage mises à profit pour affiner les activités du PADAER-II.

- e) **Recommandation 5.** Toute modification majeure apportée à la conception initiale d'un projet devrait être précédée d'une analyse exhaustive de l'impact des changements proposés sur la logique interne du projet. Le FIDA promeut la flexibilité pour une meilleure adaptation au contexte de chaque pays.

Approuvée. En effet, des changements peuvent être apportés à la conception des projets durant la supervision, tant qu'ils ne modifient pas leur portée (telle que décrite dans l'accord de financement). À cet égard, les demandes adressées par le Gouvernement sont parfois importantes et doivent être examinées pendant la phase d'exécution. Le FIDA réfléchira à la meilleure approche à adopter pour s'assurer que les modifications apportées à la conception initiale seront analysées de manière exhaustive, tout en tenant compte de toutes les conséquences possibles et en garantissant la qualité d'exécution au profit des groupes ruraux ciblés.

5. La direction tient à remercier IOE de cette procédure d'évaluation fructueuse et veillera à diffuser en interne les conclusions et les enseignements qui en ont été tirés afin d'améliorer davantage la performance des programmes et des projets financés par le FIDA au Sénégal et ailleurs.

IFAD Management's response¹

1. Management welcomes the findings of the project performance evaluation (PPE) of the Support to Agricultural Development and Rural Entrepreneurship Programme (PADAER) in Senegal, conducted by the Independent Office of Evaluation of IFAD (IOE).
2. Management appreciates the participatory approach that the evaluation adopted in conducting this evaluation despite the COVID-19 pandemic context, and the good interaction at each step of the evaluation process, started in March 2020. Management appreciates that the comments provided by the country team have been integrated into the final PPE report. Management is also pleased to note that the quality of the PADAER project completion report is recognized by the PPE.
3. Management agrees with the overall assessment of the project and the ratings assigned. Management concurs with the findings of the evaluation, including the strengths and weaknesses of the project, the results and impact, as well as the areas where improvements are needed, especially in the corporate systems to enable country teams to better support project implementation and monitoring. Management will ensure the measures to improve the performance of those comparatively weak criteria are undertaken during the phase 2 of PADAER, currently under implementation in Senegal.
4. Management agrees with the PPE recommendations, which are generally being internalized and acted upon. Management's detailed view on the proposed recommendations is presented below.
 - a) **Recommendation 1.** To improve the prospects for the sustainability of PADAER achievements, it will be essential for PADAER-II to continue supporting all infrastructure management committees, pastoral units and certain producer organizations (POs).

Agreed. This work already started with the first-year annual work plan and budget (2020) of PADAER-II and is being pursued in 2021. All infrastructure is under review and will be scrutinized by the upcoming supervision mission in March 2021 in order to finalize the works and ensure their sustainability.
 - b) **Recommendation 2.** Future IFAD projects (including PADAER-II) to support smallholders should put greater emphasis on the issues of credit access and agricultural insurance, as well as assistance to POs and producers in creating their financing plans with financial institutions.

Agreed. WCA is working on the development of a number of activities in this respect, which will include: (i) ongoing projects in the West Africa subregion; and (ii) new innovative funding under green funds in the Sahel region. Regular reporting on rural credit and insurance in the region will be ensured.
 - c) **Recommendation 3.** For IFAD project management teams to have regular reliable information on progress in implementation and initial project outcomes, it is essential to base the monitoring and evaluation system on an exhaustive set of relevant indicators.

Agreed. The M&E system has been revamped and uses the "La ruche" software (developed with the support of IFAD in the subregion) more intensively. In addition the West Africa hub has setup an M&E group for each project, which is regularly in touch with project teams and ensures close follow-up of project M&E systems (logframe key indicators, the Operational Results Management

¹ The Programme Management Department sent the final Management's response to the Independent Office of Evaluation of IFAD on 8 April 2021.

System, etc.). Regular country reports will be produced for the country programme annual review.

- d) **Recommendation 4.** In future projects, all approaches should be based on in-depth studies of the context.

Agreed. Considering that most studies done by projects are not properly communicated and stored for institutional memory and proper dissemination, special efforts will be made in this regard with the support of the Strategy and Knowledge Department and the Communications Division of IFAD. In addition environmental studies and procedures, such as the Social, Environmental and Climate Assessment Procedures, will be better used to refine PADAER-II activities.

- e) **Recommendation 5.** Any significant change to the original design of a project should be preceded by an in-depth analysis of its impact on the project's internal logic.

Agreed. Indeed, design changes can be made during supervision as long as they do not affect the scope of the project (as described in the financing agreement). In this regard, Government's requests are sometimes important and need to be considered during implementation. IFAD will explore the best approach to ensure changes to the original design are thoroughly analysed by taking into consideration all potential consequences and ensuring high quality standards in delivery for targeted rural groups.

5. Management thanks IOE for the fruitful process and will ensure that the findings and lessons learned from this exercise are internalized to further improve the performance of IFAD-funded programmes and projects in Senegal and elsewhere.

République du Sénégal

Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural

Évaluation de la performance du Programme

I. Objectifs, méthodologie et processus d'évaluation

1. **Objectifs de l'évaluation.** En conformité avec la politique de l'évaluation du FIDA, l'évaluation de la performance du projet (l'EvPP) du Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural (PADAER) visait les principaux objectifs suivants: i) évaluer les résultats du Programme; et ii) formuler des conclusions et des recommandations pour la conception et la mise en œuvre de projets similaires en cours ou à venir au Sénégal.
2. **Portée.** Conformément au Manuel de l'évaluation du FIDA¹, l'EvPP s'est attachée à analyser la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des interventions du PADAER dans les régions de Matam, Tambacounda, Kédougou et Kolda sur la période 2011-2019. La liste complète des critères d'évaluation, et la façon dont ils s'appliquent au Programme, est fournie à l'annexe 1. Étant donné les limitations des ressources financières et le temps imparti, l'EvPP n'a pas couvert en détail l'ensemble des activités et des résultats du Programme. Sur la base des documents étudiés, notamment le rapport d'achèvement, l'évaluation s'est ainsi attachée à analyser les aspects les plus marquants ou importants de la mise en œuvre du Programme.
3. **Méthodologie.** L'EvPP s'est appuyée sur une revue approfondie des principaux documents produits par le PADAER, le FIDA ou les partenaires² tout au long de la mise en œuvre, complétée par des entretiens téléphoniques avec: (i) les responsables des opérations du FIDA à Rome et au Sénégal; (ii) les principaux responsables de l'unité de coordination du programme (UCP); (iii) des représentants de la coopération espagnole; (v) des conseillers techniques du Ministère de l'agriculture et du Ministère de l'élevage; (vi) les partenaires de mise en œuvre (Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé [SAED], Base d'appui aux méthodes et techniques pour l'agriculture, les autres activités rurales et l'environnement [BAMTAARE], Agence nationale de conseil agricole et rural [ANCAR]); ainsi que (vii) d'un échantillon³ d'organisations de producteurs (OP), de micro et petites entreprises rurales (MPER), de groupements de femmes et de jeunes et de comités de gestion des infrastructures, tous sélectionnés aléatoirement dans les quatre régions à partir des listes fournies par l'UCP. Réalisés à partir de guides d'entretien spécifiques⁴ en fonction du type de parties prenantes ou de partenaires interrogés, ces entretiens ont permis d'obtenir des informations et explications supplémentaires permettant de valider et de compléter les informations fournies dans les différents rapports sur les résultats et de recueillir leurs points de vue, préoccupations ou recommandations. Étant donné les restrictions de voyage et de mouvement en vigueur au moment de la réalisation de l'EvPP en raison de la pandémie de COVID-19, les travaux n'ont pu s'appuyer sur des visites de terrain ou des entretiens en face à face avec les parties prenantes ou les bénéficiaires, ce qui représente une limitation importante.

¹ Deuxième édition, 2015.

² Notamment le rapport de conception, les rapports de supervision et d'avancement annuels, le rapport de revue à mi-parcours, le rapport d'achèvement, le rapport de l'enquête d'impact finale BAME/PADAER, ainsi que certains documents internes du PADAER.

³ L'échantillon était constitué de 12 MPER, 13 OP (dont 3 groupements de femmes et un groupement de jeunes), et de huit comités de gestion d'infrastructures.

⁴ Tous les guides d'entretien à destination des OP et MPER comprenaient cependant des questions communes, notamment pour mieux comprendre l'impact du Programme sur les femmes et les jeunes.

4. **Audience de l'évaluation.** L'audience principale de l'évaluation se compose du Gouvernement de la République du Sénégal, en particulier le Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural, et du FIDA, en particulier la Division régionale de l'Afrique de l'Ouest et du Centre et l'équipe de pays pour le Sénégal. L'audience secondaire comprend les organismes et institutions agricoles et de finance rurale au Sénégal et les autres projets et partenaires de développement intervenant dans ce domaine dans le pays.
5. **Principes de base.** L'EvPP est un exercice indépendant conduit par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), auquel a été attribuée la responsabilité finale du rapport de l'évaluation. Tout au long de leurs travaux, les évaluateurs se sont efforcés de consulter et d'échanger avec le plus grand nombre de parties prenantes afin de les engager dans la réflexion et l'apprentissage à partir de leurs expériences, d'une part, et d'assurer la prise en compte de leurs préoccupations dans l'évaluation, d'autre part. Dans la poursuite des objectifs d'apprentissage et de redevabilité de l'évaluation, les résultats et l'impact du PADAER ont été analysés en les comparant aux cibles initiales ou révisées et, enfin, l'EvPP a tenté, autant que possible, d'apprécier la performance d'ensemble du Programme au regard du contexte spécifique de mise en œuvre.
6. **Qualité du rapport d'achèvement de projet (RAP).** L'EvPP s'est également attachée à évaluer la qualité du rapport d'achèvement de projet en fonction de quatre critères: i) sa portée (par exemple si le RAP a respecté les directives du FIDA pour l'élaboration des RAP); ii) sa qualité (crédibilité des données et des méthodes, implication des parties prenantes dans sa préparation); iii) la pertinence des enseignements tirés et les leçons apprises sur la conception ou la mise en œuvre; et iv) sa franchise (en termes d'objectivité dans la description et de présentation équilibrée des résultats positifs comme négatifs).
7. **Notation des critères d'évaluation.** Conformément au Manuel de l'évaluation du FIDA, l'EvPP a attribué une note aux divers critères d'évaluation, en utilisant une échelle de 6 (très satisfaisant) à 1 (très insatisfaisant). Tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un jugement subjectif, la notation s'est appuyée sur des raisonnements prudents et une analyse minutieuse des éléments d'appréciation disponibles. L'examen par les pairs réalisé au sein de l'IOE et la revue du rapport par sa direction ont en outre permis de s'assurer que les notes attribuées reposaient sur des critères transparents et en cohérence avec la notation des autres projets comparables évalués par l'IOE.
8. **Limitations de l'EvPP.** La principale limitation de l'évaluation concerne l'impossibilité de se rendre au Sénégal (pour les évaluateurs internationaux) ou sur le terrain (pour l'évaluatrice sénégalaise) afin de réaliser les visites habituelles, en raison des restrictions de voyage liées à la pandémie de COVID-19. Ceci les a donc privés de la possibilité de réaliser des constatations sur la qualité et fonctionnalité des réalisations (infrastructures, aménagements de périmètres, etc.), des observations sur les conditions de mise en œuvre (capacités des institutions locales et des partenaires de mise en œuvre, cadre institutionnel), ou encore des observations sur les conditions de vie des ménages bénéficiaires (environnement socioéconomique et culturel, conditions climatiques, etc.). Par ailleurs, il n'a pas été possible pour la mission de s'entretenir directement avec des producteurs ou productrices bénéficiaires⁵, mais seulement avec les responsables de leurs organisations, ce qui a pu introduire un certain biais dans les réponses obtenues. Ces limitations ont été en partie atténuées par un effort de réaliser des entretiens téléphoniques avec le plus grand nombre possible d'organisations de producteurs, de micro et petites entreprises rurales ou de comités de gestion d'infrastructures dans les différentes régions, ainsi que par l'attention constante portée au

⁵ Le PADAER n'a pas pu communiquer à la mission la liste des membres des OP, et la seule source pour obtenir cette information aurait été les responsables des OP eux-mêmes, ce qui aurait encore accentué ce biais.

recoupement des informations collectées auprès des diverses sources. Les difficultés rencontrées par la mission concernant l'obtention de listes fiables d'OP ou MPER bénéficiaires⁶ et la programmation des entretiens téléphoniques ont cependant ralenti les travaux de l'EvPP et conduit à des retards dans la finalisation de l'exercice.

9. La documentation disponible s'est avérée relativement satisfaisante, notamment grâce à un rapport d'achèvement et un rapport d'enquête d'impact finale⁷ complets, de qualité et suffisamment critiques. En revanche, en raison des faiblesses du système de suivi-évaluation - notamment l'absence de données fiables et régulières sur les effets du Programme - et du manque d'attention apportée par les missions de supervision à certaines questions⁸, les évaluateurs ont manqué d'informations détaillées et fiables sur certains aspects de la mise en œuvre (notamment le nombre exact de bénéficiaires par type d'interventions) et dans certains domaines d'impact (notamment le capital humain et social).
10. Il est ressorti des divers entretiens réalisés par la mission que la survenue de la pandémie de COVID-19 a eu un certain impact négatif, en 2020, sur l'environnement économique dans les régions ciblées (fermeture de routes, des marchés, des foires, de la frontière avec le Niger, etc.), et donc sur la commercialisation des produits et les revenus des producteurs. L'étude finale d'impact et le rapport d'achèvement de projet ayant été finalisés avant ces événements, les données quantifiées portant sur l'impact du PADAER présentées dans ce rapport ne sont cependant pas susceptibles d'avoir été «contaminées» par l'effet COVID-19. Par souci d'équité, ces informations plus récentes sur la situation actuelle des bénéficiaires et de leurs OP ont été prises en compte dans l'analyse sur la durabilité des acquis, mais pas dans celle de l'impact du Programme.

⁶ Outre les retards importants dans la transmission des listes des OP bénéficiaires, les listes reçues par la mission contenaient de nombreuses erreurs (numéros de téléphone ou noms de responsables erronés).

⁷ Il s'agit du rapport intitulé «Évaluation de l'impact socio-économique des interventions du programme» commissionné par l'UCP en vue de la préparation du RAP et produit par le bureau d'analyses macroéconomiques (BAME) de l'Institut sénégalais de recherche agricole.

⁸ Il s'agit notamment du manque d'informations, dans les rapports de supervision, sur le nombre exact de bénéficiaires de tel ou tel type d'appui, le degré d'autonomie des OP, sur les effets précoces du projet ou encore sur les problèmes de mise en œuvre.

II. Le Programme

A. Contexte du Programme

11. **Contexte économique.** Au moment de la conception du PADAER en 2010, l'économie du Sénégal enregistrait un ralentissement de la croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB) (entre 1,8% et 4,9% sur la période 2006-2010), après une croissance supérieure à 6% au cours de la période 2003-2005, soit des niveaux trop bas pour une réduction durable de la pauvreté⁹. L'économie demeurait fragilisée par la crise financière de 2008. Le Sénégal est un importateur net de denrées alimentaires, en particulier de riz qui représentait près de 75% des importations de céréales. Avec une population estimée à 12,6 millions en 2010, le pays était confronté à un taux de croissance démographique important (2,6% par an), une urbanisation rapide et l'exode rural des jeunes¹⁰. Cette population était à dominante rurale et relativement jeune et l'est demeurée aujourd'hui: selon les dernières données disponibles¹¹ (2018), 39% de la population a moins de 16 ans et 20% de la population appartient à la tranche d'âge des jeunes (15-24 ans)¹². En 2018, la population atteignait 15,9 millions d'habitants, avec 62% de Sénégalais vivant en milieu rural.
12. **L'environnement du secteur agricole.** Entre 2010 et 2018, le secteur primaire a contribué en moyenne à hauteur de 14,7% au PIB du Sénégal, tout en enregistrant une croissance robuste de 3,2% au cours de deux dernières décennies. Le secteur emploie 69% de la population rurale et 36% des adultes en âge de travailler¹³. L'agriculture sénégalaise demeure essentiellement pluviale et repose sur des cultures de rente (arachide, coton) et des cultures vivrières de subsistance (mil, sorgho, maïs). Environ 60% des actifs agricoles sont engagés dans la production vivrière d'autoconsommation, parfois en combinaison avec des cultures de rente ou l'élevage extensif. Le riz, culture traditionnelle en Casamance, se développe fortement dans la vallée du fleuve Sénégal. L'élevage, second pôle d'activité économique du secteur primaire, est dominé par des systèmes pastoraux et agropastoraux traditionnels, la transhumance bovine étant surtout concentrée dans la zone sylvopastorale des régions de Louga, Matam, St Louis et Tambacounda.
13. Au moment de la conception du PADAER, et tel que décrit dans le document de conception du programme (DCP), l'agriculture irriguée offrait un bon potentiel d'amélioration de la productivité agricole dans la vallée du fleuve Sénégal, alors que dans la zone agroécologique du Sénégal oriental et de la Haute Casamance, la riziculture de bas-fonds, le mil et le maïs connaissaient un développement important grâce à une forte extension des surfaces cultivées et une amélioration de la maîtrise de l'eau. Atteindre l'autosuffisance en riz était à l'ordre du jour du Gouvernement sénégalais depuis que la crise de sécurité alimentaire de 2007-2008 avait mis en évidence la vulnérabilité accrue du pays aux chocs externes des prix alimentaires. Si les différents programmes de soutien à la riziculture ont, depuis, permis une forte augmentation de la production (de 350 000 tonnes de riz en 2007¹⁴ à 1 007 277 tonnes en 2018¹⁵) et permis de restaurer le taux d'approvisionnement tombé à moins de 20% à la fin des années 1990 (contre 35% aujourd'hui¹⁶), les résultats sont encore bien loin des objectifs affichés d'autosuffisance.

⁹ Source: Banque mondiale (<https://donnees.banquemondiale.org/pays/senegal>).

¹⁰ Source: Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD) (<http://www.ansd.sn>).

¹¹ Il s'agit de la définition internationale. Selon la définition nationale, un jeune est une personne entrant dans la catégorie 15-35 ans, portant à 35% le pourcentage de «jeunes» dans le pays.

¹² Source: ANSD

(https://satisfaction.ansd.sn/ressources/publications/Rapport_population_060219%20002%20RECsn%20.pdf)

¹³ ILO Labor Force Survey (2015).

¹⁴ Source: document de conception du PADAER.

¹⁵ Source: bulletin mensuel des statistiques économiques, juin 2018, Agence nationale de la statistique et de la démographie.

¹⁶ Source: rapport BAME/ISRA et CIRAD, 2019.

<https://agritrop.cirad.fr/592389/1/Rapport%20de%20mission%20riz%20pluvial%20au%20S%C3%A9n%C3%A9gal.pdf>

14. Le secteur agricole du pays demeure par ailleurs extrêmement fragile face aux aléas climatiques, en particulier les chocs hydriques, avec une réduction d'environ 30% des précipitations au cours des 50 dernières années. La mauvaise gestion des ressources naturelles, en particulier le sol et l'eau, augmente la vulnérabilité des populations pauvres dont les revenus et la sécurité alimentaire dépendent de l'agriculture. La croissance démographique et la diminution de la pluviométrie ont induit une pression de plus en plus importante sur des ressources pastorales de plus en plus rares.
15. **Contexte politique.** Lors de la conception du PADAER, le cadre stratégique du développement rural a été défini par le document de politique économique et sociale (DPES) 2011-2015, la Stratégie de croissance accélérée (SCA), la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP), le cadre stratégique décennal (CSD) du Ministère de l'agriculture, le Programme national d'investissement agricole (PNIA), ainsi que le Programme national de développement de l'élevage (PNDE). En novembre 2012, le DPES a été remplacé par la Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES 2013-2017). En décembre 2013, le gouvernement a lancé le Plan Sénégal émergent (PSE), une version accélérée de la SNDES, qui, depuis sa promulgation, constitue la référence en matière de politique économique et sociale à moyen et long terme, avec pour objectif de faire du Sénégal une économie émergente à l'horizon 2035. Le Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS), le volet agricole du PSE, a été lancé en février 2014. Pour ce qui est de la promotion de la production nationale de riz, le Programme national d'autosuffisance en riz (PNAR) a été officiellement lancé en 2010 en tant qu'instrument de mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement de la riziculture (SNDR) proposant d'augmenter la production de riz blanc de 350 000 tonnes en 2008 à un million de tonnes en 2012. Cet objectif étant loin d'être atteint, l'intention d'atteindre l'autosuffisance en riz au Sénégal a été réitérée dans le PRACAS et le PRACAS II.
16. **Profil de la pauvreté rurale.** Au moment de la conception du Programme, le Sénégal était l'un des pays les plus pauvres du monde, occupant la 144^e place sur 169 pays. En 2019, le Sénégal a été classé comme pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure en raison d'une modification du seuil de revenu pour la classification des économies; cependant, il se trouve toujours dans la catégorie des pays à développement humain faible⁷. La proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté était estimée à 38% en 2018/2019¹⁷, contre 47% en 2011, 50% en 2005 et 57% en 2001¹⁸. La pauvreté demeure essentiellement un phénomène rural, avec 75% des ménages pauvres vivant en milieu rural et 58% des ménages ruraux vivant en dessous du seuil de pauvreté. Les pauvres ruraux pratiquent majoritairement une agriculture pluviale de subsistance ou l'élevage extensif. La croissance démographique élevée entraîne un accès limité au foncier, avec un processus de fragmentation des exploitations, accentuant la marginalisation économique des jeunes et des femmes.
17. **Situation des femmes en milieu rural**¹⁹. Au Sénégal, les femmes sont plutôt occupées aux cultures destinées à l'autoconsommation, ainsi qu'à la transformation et la commercialisation des produits agricoles. Elles détiennent en majorité des superficies de petite taille d'environ 0,4 ha (contre 1,3 ha pour les hommes), les hommes occupant 94% des superficies cultivées. La seule exception concerne la riziculture pluviale pratiquée majoritairement par les femmes (63% des parcelles en 2014). Le pourcentage des femmes qui sont propriétaires de leur parcelle n'est que de 4%, contre 86% pour les hommes. Les femmes ont en général des problèmes pour entretenir leurs parcelles convenablement, faute de main d'œuvre suffisante,

¹⁷ Source: enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages, ANDS, 2020.

¹⁸ Source: document de conception du PADAER.

¹⁹ Source: Profil national genre des secteurs de l'agriculture et du développement rural, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2018.

mais aussi du fait de leur faible accès aux intrants agricoles et au matériel agricole. Dans le domaine de l'élevage, les hommes s'occupent principalement des bovins, des ovins et des caprins, et les femmes sont plus présentes dans l'élevage traditionnel de la volaille et des petits ruminants. Elles participent aussi à l'abreuvement et à l'alimentation du bétail, et elles s'occupent de la gestion du lait (collecte, transformation et commercialisation). Seules 38% des femmes adultes savent lire et écrire dans une langue quelconque (contre 54% des hommes). En 2015, seuls environ 7% des ménages étaient dirigés par une femme. Ces ménages sont en général moins pauvres que ceux dirigés par un homme²⁰, mais ils sont plus susceptibles d'être en situation d'insécurité alimentaire (40% contre 29% des ménages dirigés par un homme). Le Gouvernement du Sénégal a signé et ratifié des engagements continentaux et internationaux pour la promotion des droits des femmes. Globalement, cependant, et malgré l'adoption de la loi sur la parité, les femmes demeurent sous-représentées dans les instances de décisions.

18. **Situation des jeunes ruraux.** En l'absence d'une politique de formation professionnelle appropriée, les jeunes des villages et des petites communes situées en milieu rural sont le plus souvent réduits à travailler comme main d'œuvre familiale dans les parcelles de leurs parents. La taille des exploitations agricoles familiales, en particulier celle des terrains irrigués, étant cependant très limitée, de nombreux jeunes sont contraints à l'exode rural vers les villes du pays ou à l'émigration.

B. Mise en œuvre du Programme

19. **Conception du Programme.** En réponse aux défis dans les zones d'intervention ciblées, le PADAER a été conçu sur les bases des résultats positifs de précédents projets financés au Sénégal par le FIDA, ou pour consolider leurs résultats, notamment le PRODAM qui avait appuyé la professionnalisation d'organisations de producteurs et expérimenté l'approche du système de riziculture intensive (SRI), et le PROMER, qui avait appuyé la création de MPER permettant l'insertion du secteur privé dans la prestation de services en amont et aval de la production agricole²¹.
20. **Objectifs et résultats attendus.** Le PADAER est entré en vigueur en octobre 2011 et s'est achevé en juin 2019, pour une durée totale de sept ans et huit mois. Tel que décrit dans le document de conception du programme, l'objectif général du PADAER était de contribuer à la réduction de la pauvreté rurale et stimuler la croissance économique dans les régions de Kédougou, Kolda, Matam et Tambacounda. Dans la poursuite de cet objectif général, l'objectif spécifique du Programme était d'améliorer durablement la sécurité alimentaire, les revenus des petits producteurs (agriculteurs et éleveurs) et de créer des emplois durables pour les ruraux, en particulier les jeunes et les femmes. Pour y parvenir, le Programme visait, entre autres, à améliorer l'accès des petits producteurs et de leurs organisations à des services, technologies et infrastructures de production efficaces, tout en améliorant la disponibilité en eau et la gestion des ressources naturelles au niveau des petits exploitants et à promouvoir l'emploi des jeunes et des femmes au sein de chaînes de valeur ciblées.
21. Le cadre logique du PADAER identifiait quatre principaux résultats attendus: (i) l'amélioration de l'accès des producteurs à des infrastructures de maîtrise de l'eau leur permettant d'exploiter les ressources disponibles (eau et terre); (ii) l'amélioration de l'accès aux facteurs de production et aux innovations technologiques permettant l'amélioration des conditions de production; et (iii) l'amélioration de l'environnement post-récoltes pour valoriser la production; et (iv) la professionnalisation et l'autonomisation des organisations de producteurs. Comme indiqué dans la section sur la pertinence, certains changements clés ont eu lieu au

²⁰ 34,7% des personnes vivant dans des ménages dirigés par des femmes sont en situation de pauvreté contre 50,6% chez les personnes qui vivent dans des ménages dirigés par les hommes.

²¹ Projet de développement agricole de Matam (PRODAM), 1993-2000; Le projet de promotion des microentreprises rurales (PROMER). 1997-2004.

cours de la mise en œuvre du PADAER, ce qui a déplacé l'accent sur la logique interne du projet.

22. **Stratégie de mise en œuvre.** Le Programme visait la transformation progressive des exploitations agricoles familiales et des OP d'une situation de production de subsistance vers une agriculture rentable. Pour ce faire, et ainsi que décrit à l'annexe VIII, les concepteurs du Programme ont cherché à améliorer l'accès des petits producteurs et de leurs organisations à des services et infrastructures de production efficaces, à des technologies susceptibles de promouvoir la sécurité alimentaire, la création d'emplois et l'accès aux marchés. Il était attendu que le PADAER adopte une approche de structuration de chaînes de valeur portant sur un nombre limité de filières adaptées aux conditions de chaque région et ayant démontré leur intérêt pour la lutte contre la pauvreté dans le cadre de précédents projets du FIDA, avec priorité donnée au renforcement des organisations de producteurs (infrastructures, équipements et assistance techniques) et à leur autonomisation. Le PADAER devait ainsi s'attacher à créer les conditions d'autonomisation progressive des producteurs en soutenant l'investissement productif et de mise en marché, ainsi que la mise aux normes de qualité, avec également un appui à l'initiative privée sur les activités en amont et aval des filières. Afin que le PADAER puisse atteindre ses objectifs, une hypothèse clé envisagée dans le cadre logique du document de conception du programme était que les conditions climatiques demeurent favorables.
23. **Composantes.** Pour atteindre ces objectifs et résultats, les interventions du Programme ont été structurées en deux composantes opérationnelles: la composante 1 «Amélioration de l'offre de produits agricoles» regroupait les interventions relatives à la réalisation d'aménagements hydroagricoles (aménagement des bas-fonds, périmètres irrigués et bassins versants) et d'infrastructures pastorales (puits pastoraux, abreuvoirs, parcs de vaccination, etc.), d'une part; et à la mise en place de systèmes efficaces pour la commercialisation des intrants et petits équipements et la fourniture de services d'appui-conseil aux petits producteurs, d'autre part; tandis que la composante 2 «Valorisation et mise en marché» s'articulait autour de la construction d'infrastructures marchandes (pistes de dessertes, magasins de stockage), de l'appui à la transformation locale des productions agricoles, et d'interventions en vue de la professionnalisation des acteurs (structuration des OP, formation technique ou gestion).
24. **Zone d'intervention et groupe cible.** Tel que prévu dans le document de conception, le Programme devait cibler en priorité: les petites exploitations familiales ainsi que leurs OP (y compris les unions et structures faïtières de ces OP au niveau des régions); les petits éleveurs et leurs OP; ainsi que les micro et petits entrepreneurs ruraux en amont et en aval de la production. Parmi ces derniers acteurs, il était prévu d'accorder une attention particulière aux femmes et aux jeunes. Au total, il était prévu que le Programme compte parmi ses bénéficiaires environ 50 000 exploitations familiales et 200 microentreprises rurales réparties dans 10 départements et 67 communautés rurales des régions de Matam, Tambacounda, Kédougou et Kolda, soit un nombre total d'environ 500 000 personnes.
25. **Stratégie de ciblage.** Le document de conception du PADAER prévoyait une stratégie de ciblage articulée, tout d'abord, autour du ciblage géographique des zones pauvres ou fortement impactées par le phénomène de l'exode des jeunes et ayant un fort potentiel de développement économique.
26. Pour la sélection des ménages bénéficiaires, le DCP ne décrivait pas le profil des principaux groupes cibles, ni de critères spécifiques (par exemple pour s'assurer de l'inclusion des ménages pauvres ou des femmes). Au lieu de cela, une stratégie d'autociblage inclusif a été retenue, le choix des filières et la détermination de la nature de l'appui fourni aux bénéficiaires (aménagements et infrastructures, dispositifs d'appui technique) devant se faire de manière à répondre en priorité aux

besoins et contraintes des petites exploitations agricoles ou pastorales, tout en permettant d'optimiser l'impact sur la sécurité alimentaire. Une stratégie d'autociblage socioéconomique avait également été retenue pour la sélection des microentrepreneurs, mais avec des attentes en matière de création de conditions d'accès favorables pour les jeunes et les femmes.

27. **Financement.** Au mois de septembre 2011, le Conseil d'administration du FIDA a accordé à la République du Sénégal un prêt à des conditions particulièrement favorables d'un montant de 32,33 millions d'USD pour le financement du PADAER. Le coût total du Programme était estimé à 51,54 millions d'USD, financé en partie par un prêt de 10,1 millions d'USD du Fonds fiduciaire espagnol (FFE). En 2017, un prêt supplémentaire d'un montant de 5,82 millions d'USD a été octroyé au Gouvernement.

Tableau 1

Sources de financement et décaissements (en milliers d'USD)

<i>Sources de financement</i>	<i>Coûts prévus</i>	<i>%</i>	<i>Coûts effectifs</i>	<i>%</i>	<i>Taux de décaissement</i>
FIDA (premier prêt)	32 330	63%	32 624	62%	101%
FIDA (financement supplémentaire)	5 818	11%	5 359	10%	92%
Gouvernement	2 677	5%	3 582	7%	134%
Bénéficiaires	619	1%	3 383	6%	547%
Fonds fiduciaire espagnol	10 093	20%	7 994	15%	79%
Total	51 537	100%	52 942	100%	103%

Sources: DCP (2011); Rapport de financement additionnel (2017); RAP (2019).

28. **Dates clés de la mise en œuvre.** Approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en septembre 2011, le PADAER est entré en vigueur en octobre 2011. Le démarrage effectif des activités sur le terrain a eu lieu en 2013. La mission de revue à mi-parcours s'est déroulée en mars 2016. La date d'achèvement initialement prévue du 31/12/2017 a été reportée au 30/06/2019, et la date de clôture prévue initialement au 31/05/2018 a été repoussée au 31/12/2019.
29. **Arrangements institutionnels.** Le DCP prévoyait que le PADAER serait placé sous la tutelle du Ministère en charge de l'agriculture. Le pilotage du Programme devait être assuré par un comité de pilotage (CP) en charge de veiller, entre autres, au suivi de la mise en œuvre, de l'approbation des programmes de travail et budgets annuels (PTBA) et des rapports d'audit. La coordination du Programme devait être assurée par une UCP centrale et trois antennes régionales, l'UCP étant responsable de la coordination, du suivi-évaluation, de la passation des marchés et de la gestion financière. Il était aussi prévu que l'exécution des activités soit confiée à des partenaires stratégiques du service public en fonction de leurs mandats ou prérogatives spécifiques, ainsi qu'à des prestataires de services privés pour la fourniture des autres biens et services.
30. Le PADAER a été conçu comme un programme cadre devant, à terme, devenir l'unique instrument d'intervention du FIDA dans le pays. Le DCP prévoyait également que le Programme établisse un mécanisme de collaboration avec les projets du FIDA en cours (le PAFA, le PROMER II et le PRODAM II) en vue de la capitalisation des résultats et acquis des interventions et de leur consolidation à travers des stratégies cohérentes²². Différentes approches (genre, tables de concertation, recherche-

²² Projet d'appui aux filières agricoles (PAFA), 2010-2016 (suivi par le projet d'appui aux filières agricoles-extension [PAFA-E], 2014-2020); Projet de promotion de l'entreprenariat rural - Phase 2 (PROMER II), 2006-2013; Projet de développement agricole de Matam – Phase 2 (PRODAM II), 2003-2011.

action, relation OP-OM, subvention des équipements) devaient par ailleurs être harmonisées, en concertation avec le Gouvernement.

Points clés

- En réponse aux problèmes des petits exploitants agricoles des zones ciblées, et en conformité avec les priorités du Gouvernement sénégalais et des bailleurs du Programme, le PADAER visait à améliorer durablement la sécurité alimentaire et les revenus de 50 000 ménages de petits producteurs (agriculteurs et éleveurs) et à créer des emplois durables pour les ruraux, en particulier les jeunes et les femmes.
- Doté initialement d'un budget de 51,71 millions d'USD, puis d'un financement additionnel de 5,98 millions d'USD, le Programme a été approuvé en septembre 2011. Sous la tutelle du Ministère de l'agriculture, il a été mis en œuvre de mars 2013 à juin 2019, ayant bénéficié d'un report de 18 mois de la date d'achèvement.
- Les interventions du PADAER étaient regroupées au sein de deux composantes opérationnelles. La composante 1 prévoyait la réalisation d'aménagements hydroagricoles et d'infrastructures pastorales, ainsi que la mise en place de systèmes efficaces pour la commercialisation des intrants et petits équipements et la fourniture de services d'appui-conseil. La composante 2 concernait la construction d'infrastructures marchandes, l'appui à la transformation locale de la production, et la professionnalisation des acteurs.
- Le PADAER a été mis en œuvre dans des localités ciblées des régions de Matam, Tambacounda, Kédougou et Kolda.

III. Principaux constats de l'évaluation

A. Performance du Programme et impact sur la pauvreté rurale Pertinence

31. L'évaluation de la pertinence du PADAER a cherché à apprécier la mesure dans laquelle les objectifs du Programme étaient conformes aux priorités du Gouvernement et du FIDA et aux besoins et attentes des bénéficiaires, et si sa conception paraissait cohérente par rapport aux objectifs poursuivis et aux opportunités et contraintes extérieures.
32. **Les objectifs globaux du PADAER étaient alignés sur les priorités du Gouvernement et du FIDA.** Tels qu'initialement définis, les objectifs du Programme étaient pertinents au regard des objectifs du Programme national d'investissement agricole (PNIA) pour la période 2011-2015 du Gouvernement sénégalais, lequel mettait comme le PADAER l'accent sur la réduction des risques climatiques par la maîtrise de l'eau, l'augmentation de la production et de la productivité agricoles, le développement de la transformation des produits agricoles, l'amélioration de l'accès aux marchés et le renforcement des capacités des acteurs.
33. Conçu pour consolider et mettre à échelle les acquis de projets en cours ou achevés du FIDA dans les quatre régions d'intervention retenues, les objectifs du PADAER étaient également en parfaite adéquation avec les objectifs du Fonds dans le pays, tels que définis dans le Programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) 2011-2015²³. Une des conséquences de cette approche, cependant, est que le choix des interventions à appuyer dans chacune des quatre régions a été davantage motivé par la recherche de complémentarités avec ces projets, plutôt que par l'analyse des besoins, contraintes et opportunités spécifiques des groupes cibles et sur la base d'études approfondies des différentes filières pouvant être appuyées. Ainsi, l'appui à l'élevage et au système de riziculture intensive – lequel n'a été prévu que dans la région de Matam - a été uniquement motivé par le besoin de consolider les actions du PRODAM dans cette région, alors que Tambacounda, Kédougou et Kolda sont également de grandes régions d'élevage extensif. Le choix de ne pas appuyer l'élevage dans ces trois régions est demeuré incompris par certains partenaires interrogés par la mission d'EvPP.
34. **Dans l'ensemble, la conception du PADAER répondait aux besoins et attentes des exploitants agricoles, mais elle a occulté la question du difficile accès des bénéficiaires au crédit pour le financement des campagnes agricoles.** En visant à aider les petits exploitants et leurs organisations à accéder aux intrants et équipements et à renforcer leurs capacités techniques, d'une part, et en réalisant des infrastructures d'appui à la production et à la commercialisation, d'autre part, le PADAER répondait à des besoins importants et réels des bénéficiaires. En particulier, l'accès difficile à des terres irriguées et aménagées, aux semences, aux équipements de production, de transformation et de stockage faisait partie des principales contraintes des petits exploitants. En revanche, et du fait de sa conception, le PADAER n'accordait que peu d'importance à la question de l'accès au financement et au gros matériel (notamment tracteurs et moissonneuses). L'accent initial sur les filières du riz, du maïs, du mil/sorgho et du niébé était par ailleurs pertinent au regard de l'objectif d'amélioration des revenus et de la sécurité alimentaire des ménages ciblés, mais deux filières importantes en raison de leur contribution à la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été négligées: le maraîchage (uniquement appuyé dans les régions de Kolda et Kédougou) et l'élevage (comme évoqué précédemment).

²³ https://www.ifad.org/documents/38711624/40234870/senegal_cosop2010_f.pdf/53d67b94-1291-4c84-a3dd-c06adf5d6046.

35. **La large zone géographique couverte par le PADAER a permis la mise à l'échelle des approches des projets du FIDA, mais elle a entraîné la multiplicité des acteurs et a conduit à un certain saupoudrage des interventions.** L'EvPP note que le PADAER est intervenu dans une zone géographique très vaste (près de 50% de la superficie du pays), ce qui a permis la réplification au plan national d'un grand nombre d'approches d'autres projets du FIDA, mais a aussi abouti au saupoudrage des interventions dans les quatre régions et ce, malgré l'approche de «concentration» des interventions adoptée conformément aux attentes du document de conception du programme (voir chapitre *Efficience*). De surcroît, chaque zone étant sous la responsabilité d'un partenaire spécifique pour l'organisation de l'appui-conseil²⁴, la multiplicité des régions a entraîné la multiplicité des acteurs. Au final, cela constituait un risque pour l'atteinte des objectifs en nuisant à la mise en place d'une approche systématique et unifiée pour l'accompagnement des OP ou l'appui aux chaînes de valeur. De fait, il n'y a pas trace d'une stratégie commune pour l'appui à la professionnalisation des OP, et l'appui à la commercialisation, pourtant prévu dans les quatre régions, n'a été effectif que dans la région de Matam sous l'égide de la Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED).
36. **La stratégie de ciblage n'a pas accordé suffisamment d'attention à la question du ciblage des ménages bénéficiaires.** Le document de conception du programme ne comportait pas de critères de type socioéconomique pour la sélection des ménages bénéficiaires, ni de cibles quantitatives sur le nombre (ou pourcentage) de femmes et de jeunes à appuyer. Alors que l'objectif du Programme était d'appuyer les «petits producteurs», le DCP ne comprenait pas non plus de définition de cette catégorie d'exploitants²⁵. À l'achèvement du PADAER, le profil socioéconomique des bénéficiaires n'est pas connu²⁶.
37. **Les approches proposées pour l'accès aux intrants, l'accès au marché, la structuration des filières et l'appui aux éleveurs étaient insuffisantes pour répondre efficacement aux besoins des bénéficiaires ou aux goulets d'étranglement des filières, et les concepteurs ont surestimé les capacités des organisations de producteurs.** Afin d'amener les producteurs locaux d'une situation de production de subsistance vers une agriculture rentable, le PADAER visait à l'autonomisation organisationnelle et fonctionnelle des OP, lesquelles devaient acquérir les capacités nécessaires pour faciliter l'accès de leurs membres aux facteurs de production à moindre coût, et pouvoir livrer au marché des quantités et qualités requises à des prix négociés. Cette vision supposait qu'il serait possible de professionnaliser l'ensemble des OP en seulement six ans. Au vu des capacités institutionnelles insuffisantes des OP au démarrage du Programme, lesquelles ont sans doute été insuffisamment évaluées au moment de la conception, cet objectif était trop ambitieux. En outre, si la conception du PADAER proposait de s'attaquer aux principales contraintes à l'exploitation optimale des ressources en eau et en terres dans le secteur de la production céréalière (aménagements hydroagricoles, accès aux intrants et matériels), elle semble avoir négligé la question de l'accès au crédit.
38. Le DCP supposait en effet que les exploitants agricoles financeraient eux-mêmes leurs achats d'intrants et de matériel agricole grâce au crédit, le PADAER devant accompagner les OP dans la recherche de crédit. Dans un contexte de grande frilosité de la part des institutions de microfinancement et du système bancaire pour l'octroi

²⁴ Ainsi l'encadrement technique des exploitants et le service de conseil ont été confiés à trois acteurs différents (ANCAR, SAED et BAMAARE) en fonction de leur présence respective dans l'une ou l'autre des régions.

²⁵ Par exemple en termes de surface maximale de terres exploitées, de nombre d'animaux possédés, etc.

²⁶ Dans le rapport de l'enquête finale d'impact, la description du profil des bénéficiaires de l'échantillon ne porte que sur leur âge, leur niveau d'instruction et la taille de leur ménage.

de crédits aux paysans²⁷, cette attente était utopique. Par ailleurs, le mécanisme de subventions dégressives mis en place par le PADAER, s'il a permis de répondre aux besoins des bénéficiaires en matière de semences certifiées et autres intrants, s'est avéré peu pertinent dans un contexte marqué par des populations habituées à la distribution gratuite d'intrants (voir annexe VI) et confrontées à de faibles rendements en raison d'une pluviométrie insuffisante (ce qui a conduit à des difficultés pour la mobilisation des contreparties par les bénéficiaires, surtout à partir de la troisième année). Enfin, l'introduction de ce mécanisme a conduit à un dépassement de budget phénoménal (voir chapitre suivant).

39. L'appui à l'élevage ne s'est, quant à lui, pas véritablement inscrit dans une approche filière et a uniquement porté sur la réalisation d'infrastructures, sans s'occuper du renforcement des capacités des organisations d'éleveurs. Cet appui limité au seul maillon «production» de la chaîne de valeur n'était pas susceptible de contribuer significativement à l'augmentation des revenus des éleveurs bénéficiaires. Par ailleurs, le DCP n'a pas prêté une attention suffisante à la question de la gestion participative des ressources pastorales et ne prévoyait aucune intervention portant sur l'ingénierie sociale.

Adéquation des modifications

40. **Certaines des modifications apportées dès le démarrage ou en cours de mise en œuvre - notamment l'accent sur la riziculture - ont conduit à des dépassements budgétaires très importants par rapport aux tableaux de coûts prévisionnels et se sont faites au détriment des autres spéculations - notamment le maraîchage - et des interventions de structuration des OP et d'appui à la commercialisation.** Lors du démarrage effectif du PADAER en 2014, l'adoption concomitante du PRACAS et de son objectif d'atteinte de l'autosuffisance en riz, a conduit les partenaires à mettre davantage l'accent sur la filière riz, avec le doublement des cibles prévues en matière d'aménagement de périmètres rizicoles (de 200 à 528 ha). Ce changement dans les cibles - acté lors de l'atelier de lancement en novembre 2013, puis entériné lors de la revue à mi-parcours (RMP) - a introduit un bouleversement dans les coûts et budgets initiaux, ce qui a entraîné un certain nombre de conséquences négatives. Cette augmentation du budget alloué à la riziculture s'est faite au détriment des autres spéculations et d'autres activités importantes, notamment celles de structuration des OP, de renforcement des capacités et d'appui à la commercialisation. À tout le moins, cette modification aurait dû conduire le FIDA à revisiter le budget prévisionnel et actualiser les cibles du cadre logique lors de la RMP, ce qui aurait peut-être permis de mieux appréhender toutes les implications de cette modification au niveau de la logique interne du Programme²⁸. Une autre modification apportée au DCP en réponse à l'objectif de promotion de la riziculture concerne la décision d'appuyer la culture de riz de plateau. Étant donné le contexte de production (au moins trois années consécutives de faible pluviométrie), et comme en attestent les faibles rendements et la réduction drastique des superficies emblavées en 2018²⁹, cette modification ne semble pas avoir été pertinente.
41. Les autres modifications apportées aux dispositions du document de conception du programme sont d'ordre technique (spécifications techniques, dimensionnement des ouvrages). Elles paraissent justifiées et ont permis l'introduction d'innovations intéressantes (voir chapitre *Innovation*), mais elles ont toutes conduit à une augmentation des budgets prévisionnels, tels qu'estimés dans les tableaux de coûts

²⁷ Il semble que pour la plupart des institutions de microfinancement ou institutions de crédit, les délais de remboursement ne sont pas adaptés au cycle de production et commercialisation, surtout en cas de double-culture, le financement de la seconde campagne agricole devant se faire avant que les exploitants n'aient été rémunérés pour la saison précédente. Ceci aboutit fréquemment à des difficultés de remboursement.

²⁸ Notamment l'accent trop fort porté à la réalisation des infrastructures, aux dépens des actions en faveur de l'accompagnement des OP, du renforcement des capacités des acteurs, de l'ingénierie sociale et de la mise en place de mécanismes pérennes pour l'accès aux intrants et au marché.

²⁹ De 3 895 ha en 2017 à 904 ha en 2018, selon le rapport d'achèvement de projet.

du DCP. Il est donc surprenant de constater qu'à l'issue de la RMP de 2016 ou lors de l'approbation d'un prêt supplémentaire de 5,9 millions de dollars, les tableaux de coûts n'aient pas été révisés³⁰, ce qui a privé l'unité de coordination du programme et le FIDA d'un outil de pilotage utile (voir chapitre *Efficiency*).

42. **Dans trois des quatre régions d'intervention, la décision de recourir à un opérateur unique (BAMTAARE) pour la mise en œuvre du système d'approvisionnement en intrants et la commercialisation de la production - au lieu de confier ces responsabilités aux organisations de producteurs comme prévu dans le document de conception du programme - a nui à la logique interne de la conception et à l'objectif d'autonomisation des OP.** L'un des principaux changements dans les approches de mise en œuvre préconisées par le DCP a concerné la décision par l'unité de coordination du programme et le FIDA de désigner BAMTAARE pour assurer le conseil agricole dans les régions de Kolda et Kédougou (au lieu de l'ANCAR, comme prévu dans le DCP), et pour l'approvisionnement des organisations de producteurs en semences et intrants (au lieu que ces fonctions ne soient assurées au niveau des OP). Ce dernier changement a permis de simplifier les procédures d'approvisionnement en intrants et le contact direct avec les OP attributaires, mais a nui à la logique interne du PADAER qui voulait que les OP puissent graduellement apprendre à jouer ces rôles (voir chapitre *Efficacité*). Par ailleurs, et comme évoqué précédemment, la décision d'octroyer des subventions pour le financement des campagnes agricoles a conduit à une augmentation très importante des allocations budgétaires pour l'acquisition d'intrants et de matériel agricole (de 0,49 à 13,6 millions d'USD³¹). La volonté de l'UCP et du FIDA de rechercher des «*raccourcis intelligents*» afin de pallier les retards initiaux a, en fait, abouti au bouleversement de la stratégie d'intervention du Programme et engendré toute une série d'autres problèmes, notamment en termes de perspectives de durabilité (voir chapitre *Durabilité*).
43. **L'extension de 18 mois de la période de mise en œuvre était justifiée pour permettre la finalisation des infrastructures, mais le Gouvernement n'est pas parvenu à mobiliser les ressources nécessaires pour le financement d'une unité de coordination du programme complète durant cette période.** Étant donné le retard de près de deux ans dans le démarrage du Programme et du fait de l'épuisement du budget initial dès 2016, la décision du FIDA d'approuver une extension de 18 mois et un financement supplémentaire pour l'achèvement des infrastructures et de la campagne agricole 2017/2018 était pertinente et appropriée. Il était attendu que le Gouvernement mobilise les ressources nécessaires pour le paiement des salaires du personnel de l'UCP, ce qui n'a pas été réalisé, avec des conséquences négatives sur les résultats (voir chapitre *Efficiency*).
44. **Conclusions sur la pertinence.** La conception du PADAER était pertinente au regard des besoins des bénéficiaires et des priorités du Gouvernement et des bailleurs, mais elle comportait des lacunes importantes³². Ces lacunes n'ont pas été corrigées au cours de la mise en œuvre, alors que les modifications apportées à la conception initiale (notamment l'introduction de la subvention dégressive, l'accent sur la riziculture au détriment du maraîchage et le choix d'un opérateur unique pour l'organisation de l'accès aux facteurs de production) ont eu des conséquences négatives sur la logique interne du Programme et entraîné un bouleversement du budget initial. Sur cette base, **la pertinence du PADAER est jugée «plutôt satisfaisante» (4).**

³⁰ Seule une réallocation des ressources du prêt FIDA a été réalisée lors de la RMP afin d'amender l'accord de prêt.

³¹ Soit un dépassement budgétaire de 2 756%.

³² Notamment la question de l'accès au crédit qui n'a pas été prise en compte; l'insuffisance des approches pour l'appui aux éleveurs, aux femmes et aux jeunes, et des approches pour promouvoir l'accès au marché; et la surestimation des capacités des OP.

Efficacité

45. Sur la base d'une revue approfondie de la documentation disponible et des entretiens réalisés avec les principales parties prenantes, l'évaluation de l'efficacité du PADAER a porté sur l'appréciation de la mesure dans laquelle le Programme a atteint les objectifs qui lui étaient assignés, en tenant compte des changements introduits en cours de mise en œuvre dans les cibles ou orientations, et s'il a produit les résultats attendus (produits et effets).
46. Afin d'améliorer quantitativement et qualitativement l'offre de produits agricoles, il était prévu que le PADAER appuie la réalisation d'infrastructures hydroagricoles permettant d'aménager 1 945 ha de périmètres irrigués villageois (PIV), bas-fonds ou parcelles en aval de micro-barrages et la réhabilitation ou création d'une trentaine d'unités pastorales. Par ailleurs, il était attendu que le PADAER facilite l'accès des petits producteurs aux facteurs de production (intrants, petit équipement agricole) et à des services d'appui techniques et socioéconomiques. Au démarrage du PADAER, il a été pris la décision de mettre l'accent sur la production de riz, avec augmentation de la cible en matière de travaux de reprise de planage des périmètres irrigués.

Effet 1: des infrastructures de maîtrise de l'eau offrent aux producteurs l'opportunité d'exploiter les ressources (eau, terre) disponibles

Aménagements hydroagricoles

47. **Le PADAER a atteint ou dépassé la plupart des cibles concernant les aménagements hydroagricoles, permettant d'augmenter les superficies allouées à la riziculture, la production et les rendements.** Selon le RAP, le PADAER a permis l'aménagement de 2 257 ha de terres agricoles (99% de la cible) grâce à la construction d'ouvrages hydrauliques (voir annexe V, tableau 1). Dans les régions de Tambacounda, Kolda et Kédougou, les interventions ont porté sur la construction de digues de rétention d'eau ou de protection qui ont permis l'emblavage de quelques 2 000 ha pour la culture de riz dans les bas-fonds pendant l'hivernage, ou du riz pluvial et du maïs sur les plateaux ou en aval de micro-barrages. Seuls 6% des sous-projets financés par le PADAER en faveur des OP ont concerné le mil, le niébé ou le fonio, cultures traditionnelles de plateau. A Kolda et Kédougou, quelques 932 exploitants - pour l'essentiel des femmes - ont pu également bénéficier de l'aménagement de 112 ha de périmètres maraîchers.
48. Sur les 10 périmètres polycoles prévus, seuls quatre avaient été partiellement réalisés à l'achèvement du PADAER. Le plus faible taux d'exécution concerne les aménagements antiérosifs (ouvrage de conservation des eaux et des sols [CES] et défense et restauration des sols [DRS]), avec 3 651 ha protégés sur les 6 000 attendus (61%), en raison d'une collaboration difficile avec l'Institut national de pédologie.
49. Dans l'ensemble, il apparaît que les aménagements hydroagricoles du PADAER ont rencontré un succès certain auprès des exploitants bénéficiaires en leur permettant d'augmenter, au moins initialement, les superficies cultivées allouées à la double culture du riz (hivernage et contre-saison) dans les périmètres irrigués de Matam, et dans les bas-fonds et sur les plateaux pendant l'hivernage (autres régions)³³. On note cependant des disparités importantes entre les régions³⁴ et que le PADAER n'a pas eu d'effet sur l'amélioration de l'accès des femmes aux terres irriguées.
50. **Les dernières données disponibles suggèrent cependant une tendance à la diminution des superficies emblavées au cours des dernières années.** À partir

³³ Le RAP estime qu'environ 104 072 tonnes de céréales ont été produites durant quatre campagnes (de 2014 à 2017) et que le riz pluvial et le maïs ont représenté, respectivement, environ 58 % et 39% de cette production. L'augmentation la plus importante a concerné la riziculture, avec des surfaces multipliées par 30 pour le riz sur plateau et par quatre pour le riz de bas-fonds et le SRI. La surface exploitée entre les campagnes agricoles de 2013 et 2018 a augmenté de 0,74 ha en moyenne pour les ménages bénéficiaires, contre 0,36 ha pour le groupe témoin. Source: enquête d'impact finale du PADAER, 2019, BAME/PADAER.

³⁴ Kolda: 0,97 ha; Tambacounda: 0,67 ha; Kédougou: 0,48 ha; Matam: 0,37 ha.

de 2018, le PADAER a enregistré une nette diminution de toutes les superficies emblavées pour toutes les spéculations, sauf le fonio³⁵. La baisse très importante des surfaces emblavées pour la culture du riz de plateau s'expliquerait par des rendements non satisfaisants, l'absence de service de décorticage qui contraint les exploitants à vendre le riz paddy et à acheter du riz décortiqué pour leur consommation et, enfin, par des difficultés de commercialisation³⁶. Pour le riz irrigué, les conditions actuelles du crédit bancaire ne permettraient pas à tous les exploitants de financer chaque année une double récolte³⁷.

51. **Malgré les acquis indéniables, l'Effet 1 n'a pas été entièrement réalisé, le PADAER n'ayant pas apporté de solution aux autres contraintes auxquelles font face les producteurs pour pouvoir exploiter les terres aménagées,** notamment l'accès au crédit pour le financement des campagnes et aux intrants (voir chapitres suivants). On note aussi que les aménagements hydroagricoles destinés à la riziculture n'ont bénéficié qu'à un nombre restreint de bénéficiaires (environ 9% des ménages bénéficiaires³⁸) alors que ces interventions ont absorbé une part significative du budget.

Effet 2: l'accès aux facteurs de production et aux innovations technologiques améliorent les conditions de production

Infrastructures pastorales

52. Le concept d'unité pastorale (UP) a été introduit au Sénégal dans les années 1980 dans l'objectif d'assurer la régulation équitable et durable de l'accès aux ressources naturelles (pâturages et eau). Afin de répondre aux besoins spécifiques des éleveurs de la région de Matam, le PADAER a renforcé le maillage des UP dans la zone en équipant 18 UP créées dans le cadre du PRODAM³⁹, et en créant 10 nouvelles UP, mais les informations du rapport d'achèvement de projet sur le taux de finalisation de cette sous-composante sont contradictoires⁴⁰. En prélude à l'identification des besoins des éleveurs, le RAP mentionne que 25 plans de gestion ont été développés de façon participative et en partenariat avec les services techniques (élevage, hydraulique, eaux et forêts). Pour chaque unité pastorale, un comité de gestion a été mis en place⁴¹.
53. **Les infrastructures pastorales mises en place ont suscité un grand intérêt de la part des bénéficiaires et des partenaires locaux, mais la création tardive des nouvelles UP a limité l'impact des interventions.** Les bénéficiaires et partenaires interrogés par la mission d'EvPP ont salué les aménagements, notamment en raison de leur caractère innovant et de la qualité de la construction. Les points d'eau, en particulier, ont répondu à un besoin essentiel des populations locales et réduit les distances à parcourir pour abreuver les troupeaux. Cependant, en raison de la livraison tardive des infrastructures pour les 10 nouvelles UP⁴², les agropasteurs des zones concernées n'ont reçu qu'un appui trop tardif pour qu'il

³⁵ Entre 2016 et 2018, et d'après les rapports de supervision, les surfaces emblavées ont été divisées par quatre pour le maïs (de 5 705 ha à 1 544 ha), par trois pour le riz de bas-fonds (de 3 538 ha à 1 337 ha), par six pour le riz sur plateau (de 5 350 ha à 904 ha), et par 2,5 pour le SRI (de 601 ha à 246 ha).

³⁶ Source: RAP du PADAER.

³⁷ Source: entretiens de la mission d'EvPP avec les partenaires du PADAER.

³⁸ Ce chiffre paraît tout à fait plausible. En supposant qu'un ménage a pu bénéficier de 0,5 ha de terres aménagées (une hypothèse très conservatrice) et étant donné que 2 257 ha ont été aménagés, le nombre maximal de ménages concernés s'élève à 4 514, soit 10% du total des bénéficiaires rapportés par le Programme. Le nombre exact de ménages bénéficiaires d'un aménagement hydraulique n'a pas été comptabilisé dans le cadre des activités de suivi/évaluation.

³⁹ Ces UP ont été équipées de parcs à vaccination, abreuvoirs, châteaux d'eau ou bornes fontaines, selon les besoins.

⁴⁰ Selon le RAP, les 18 nouvelles UP auraient presque toutes été équipées (châteaux d'eau, bornes fontaines, forages, parcs à vaccination et magasins d'aliments de bétail), mais le rapport mentionne également que seules deux de ces UP auraient reçu l'ensemble des infrastructures et équipements. Par ailleurs, les données mentionnées dans le rapport concernant les taux d'atteinte des cibles physiques pour cette sous-composante ne correspondent pas aux données SYGRI figurant en annexe du RAP.

⁴¹ Chaque comité de gestion d'UP est composé d'un bureau, d'un commissariat aux comptes et de 8 commissions (animation, santé animale, aliment de bétail, accueil des transhumants, environnement, hydraulique, promotion des femmes, promotion des jeunes). Le comité est élu lors d'une assemblée générale regroupant les représentants des différents villages.

⁴² La plupart des infrastructures des nouvelles UP ont été achevées sur la période avril-juin 2019.

puisse se traduire en impact mesurable. De fait, l'enquête d'impact finale a montré que les taux de couverture vaccinale des bovins et caprins ont baissé entre 2013 et 2018, chez les bénéficiaires comme au sein du groupe témoin.

54. **Les comités de gestion des unités pastorales sont encore incapables de remplir leurs rôles et d'animer la gestion communautaire des ressources pastorales.** Le document de conception du programme ne prévoyait pas d'appui institutionnel aux comités de gestion des UP ou OP d'éleveurs, et les comités mis en place ne sont pas encore pleinement fonctionnels ou capables de bien gérer les ouvrages et infrastructures réalisés⁴³. Ainsi, les magasins d'aliments de bétail ne sont pas tous fonctionnels et certains magasins de stockage d'aliments pour bétail sont sous-utilisés⁴⁴, ne stockant que les stocks d'aliments distribués par le Ministère en charge de l'élevage lors d'opérations de sauvetage du bétail. Par ailleurs, les commissions «hydraulique» en charge de la gestion des infrastructures ne sont pas toutes en place au sein des comités de gestion des UP, et certaines infrastructures sont déjà détériorées et nécessitent des réparations⁴⁵. Selon le RAP, la question de la tarification à appliquer pour la vaccination des troupeaux – seule stratégie possible pour assurer la pérennité du service – n'a pas encore été tranchée dans un contexte où d'autres centres de vaccination appuyés dans le cadre d'anciens projets (PRODAM) continuent à fournir des services gratuits.
55. **L'approche focalisée sur les aménagements physiques, au détriment de l'animation des UP et du travail sur l'ingénierie sociale, s'est avérée insuffisante pour générer un impact tangible auprès des éleveurs.** L'appui du PADAER aux éleveurs n'a porté que sur la réalisation d'infrastructures et le Programme n'a pas cherché à faciliter l'accès aux autres facteurs de production (intrants, services conseil, financements), à l'instar de l'appui fourni par le PADAER aux exploitants agricoles. La mise en œuvre des plans de gestion des unités pastorales n'a concerné que la réalisation des infrastructures pastorales du PADAER et les actions liées à la gestion des ressources naturelles et de la protection de l'environnement n'ont pas été appuyées malgré l'intérêt des populations. L'insuffisance des ressources humaines allouées pour l'animation des unités pastorales (un seul animateur et pas de spécialiste de l'élevage au sein de l'unité de coordination du programme), étaient très en-deçà des besoins des UP et des attentes des bénéficiaires, ce qui a nui à la dynamisation des anciennes UP aménagées. De facto, l'impact du PADAER sur la santé et productivité animale a été négligeable (voir chapitre *Impact*).

Accès aux facteurs de production

56. Au travers de cette sous-composante, le PADAER visait à mettre en œuvre un système efficace de commercialisation des intrants et petits équipements comme une condition nécessaire pour améliorer la productivité agricole de 25 000 ménages bénéficiaires (voir annexe V, tableau 2 pour la répartition des bénéficiaires par types d'intervention). Alors que seul 1% du budget initial était alloué à cette sous-composante, elle aura au final absorbé 29% du budget total.
57. **En raison de changements dans les approches de mise en œuvre, notamment le recours à BAMTAARE comme opérateur unique pour la fourniture de services en amont et aval des filières, les OP n'ont pas été habilités à faciliter l'accès de leurs membres aux intrants.** L'accès aux intrants devait être facilité par l'appui à des opérateurs privés ou, à défaut, par l'installation de dépôts-ventes gérés par les organisations de producteurs et dont l'approvisionnement serait assuré par une centrale d'achat gérée par une organisation faîtière. En raison de l'important retard de démarrage, la facilitation de l'accès aux intrants a finalement été confiée à un opérateur unique, BAMTAARE, ce

⁴³ Source: rapport d'achèvement du PADAER.

⁴⁴ Source: RAP, compte-rendu de l'atelier des parties prenantes.

⁴⁵ Source: entretiens de la mission d'EvPP avec des comités de gestion.

qui a permis la distribution d'intrants⁴⁶ (semences, engrais, herbicides) à destination de 825 OP regroupant 26 022 ménages ruraux (104% de la cible) dans les régions de Kolda, Tambacounda et Kédougou⁴⁷, mais n'a pas abouti au renforcement ou à l'émergence de prestataires locaux pour ces services (opérateurs privés ou OP) tel qu'envisagé dans le document de conception du programme. Par ailleurs, et comme le relève le rapport d'achèvement du programme, la décision de confier la supervision du mécanisme de financement à BAMTAARE, et non pas aux OP elles-mêmes, a privé ces dernières d'une opportunité utile d'apprentissage et diminué d'autant leur capacité à faire perdurer ce mécanisme sans appui extérieur.

58. **L'introduction du mécanisme de subventions dégressives n'a pas fait la preuve de son succès et l'accès au crédit est demeuré un goulet d'étranglement pour le financement des campagnes agricoles.** Pour pallier l'absence de mécanismes permettant de promouvoir l'accès des producteurs au crédit bancaire, l'unité de coordination du programme a introduit, en l'adaptant, le mécanisme de subventions dégressives⁴⁸ pour l'acquisition d'intrants utilisé par d'autres projets du FIDA. En raison des faibles capacités de financement de certains producteurs confrontés aux mauvaises récoltes, notamment lors des saisons 2016 et 2017 marquées par une faible pluviométrie, ce système s'est avéré inefficace, avec le désistement d'une partie des producteurs dès la deuxième année. BAMTAARE ayant accepté le préfinancement de certaines campagnes, un certain nombre d'OP⁴⁹ sont aujourd'hui endettées auprès de l'opérateur, tout en étant incapables de rembourser. La même situation est observée à Matam: jusqu'à 25% des OP de cette région auraient contracté des crédits auprès de banques qu'elles ne peuvent rembourser⁵⁰.
59. **L'introduction de l'assurance agricole pourrait représenter un outil intéressant pour la gestion des risques agricoles.** Vers la fin de la mise en œuvre, la décision du PADAER de mettre en relation les OP et les banques, d'une part, et de promouvoir l'accès à l'assurance agricole en collaboration avec l'initiative 4R en faveur de la résilience rurale du Programme alimentaire mondial (PAM) d'autre part, ont été des tentatives pertinentes pour résoudre ces problèmes qui semblent persister au démarrage du PADAER-II. Avec l'introduction de l'assurance agricole⁵¹, le PADAER a réussi à tester un modèle intéressant pour accompagner les OP et les producteurs dans la gestion des risques agricoles, même si toutes les OP sensibilisées n'ont pu en bénéficier, ce qui a suscité des frustrations⁵². Si le document de conception du PADAER-II prévoit que ce mécanisme sera mis à l'échelle dans le cadre du PADAER-II, ni ce document ni le rapport d'achèvement du PADAER ne préconisent cependant de solution spécifique pour les OP ou les exploitants endettés⁵³.
60. **Le PADAER a utilement permis d'équiper un certain nombre d'exploitants en petit matériel agricole, mais sans critère précis pour la sélection des bénéficiaires.** Pour l'achat et la distribution de petit matériel agricole (semoirs, houes sine, charrettes, charrues et pulvérisateurs), BAMTAARE n'a joué qu'un rôle dans la gestion du mécanisme de subvention unique⁵⁴, et le PADAER a fait appel à des artisans locaux pour la fabrication du matériel requis. Selon le RAP, ces derniers

⁴⁶ Les intrants suivants ont été distribués de 2014/15 à 2018/19: (a) Semences: Maïs: 315,16 T; Riz: 1 245 T; Mil: 4 T; Fonio: 35 T; Niébé: 24 T; (b) Engrais/herbicides: NPK: 8 248 T; Urée: 6 018 T; Herbicide Maïs: 32 T; Herbicide Propanyl Riz: 89 T; Herbicide Calherbe Riz: 15 T.

⁴⁷ Le PADAER n'a pas appuyé la distribution d'intrants ni d'OP dans la région de Matam au motif que les OP de la région avaient déjà reçu suffisamment d'appui de la part de précédents projets. Dans la région, le PADAER n'a appuyé que le SRI et les éleveurs.

⁴⁸ Selon ce mécanisme, la subvention du PADAER était de 90% pour l'année 1, de 70% l'année 2 puis 50% l'année 3.

⁴⁹ La situation financière exacte des OP et le nombre d'OP n'ayant pu rembourser les crédits auprès de BAMTAARE ne sont pas connus, ces informations n'ayant pas été communiquées par BAMTAARE lors de la préparation du RAP.

⁵⁰ Source: entretiens avec la SAED. Aucune donnée sur la situation financière des OP n'a été collectée par le PADAER.

⁵¹ En 2019, le nombre de souscriptions est passé de 7 OP à 72 OP, au bénéfice de 803 exploitations familiales.

⁵² Source: entretiens de la mission d'EvPP avec les OP de l'échantillon sélectionné.

⁵³ Selon la Division WCA du FIDA, une étude sera réalisée dans le cadre du PADAER-II.

⁵⁴ Une subvention de 90% du coût du matériel a été accordée en une fois, conditionnée à la mobilisation d'un apport de 10% par les OP.

ont été appuyés pour l'accès au financement dans le cadre de la composante 2, puis mis en relation avec une ou plusieurs OP de leurs localités. Cette mise en relation n'a toutefois pas toujours été couronnée de succès⁵⁵ et le matériel distribué aux OP n'a pas toujours été acheté auprès des artisans locaux appuyés par le PADAER, contrairement aux attentes⁵⁶.

61. Le rapport d'achèvement relève qu'en raison de l'insuffisante attention accordée par le PADAER au ciblage des petits exploitants agricoles, la sélection des bénéficiaires des équipements a en fait été laissée à l'appréciation des OP et, dans de nombreux cas, les responsables des OP en auraient été les bénéficiaires privilégiés⁵⁷. Par ailleurs, le principal critère appliqué par les organisations de producteurs pour la sélection des bénéficiaires des équipements a été la capacité des ménages à mobiliser l'apport de 10% requis, ce qui a pu constituer un facteur discriminant en faveur des ménages les moins pauvres. Il s'agit de lacunes qui auraient dû être soulevées lors des missions de supervision ou de la revue à mi-parcours - ce qui n'a pas été le cas - et corrigées en cours de mise en œuvre.
62. **La distribution de semences en partenariat avec les directions régionales du développement rural (DRDR) a permis d'améliorer l'utilisation de semences améliorées par les producteurs bénéficiaires.** Il était prévu que le PADAER appuie des organisations de producteurs de semences pour la multiplication de semences certifiées. En raison de la faiblesse des OP, une autre approche a été préférée en cours de mise en œuvre, celle d'un partenariat avec les DRDR des quatre régions. Lors de la dernière campagne 2018/2019, la distribution des semences du programme agricole de l'État a ainsi porté sur les variétés BG 90-2, Sahel 108, NERICA 4 et NERICA 6. D'après les résultats de l'enquête d'impact et par rapport à la situation de référence, on enregistre une nette augmentation des utilisateurs de semences améliorées parmi les ménages bénéficiaires pour le riz fluvial (80% en 2018, contre 36% pour le groupe témoin et 33% en 2013), suggérant un bon taux d'adoption et la disponibilité de semences améliorées pour un grand nombre d'exploitants. Les taux d'adoption sont cependant inférieurs pour les autres spéculations⁵⁸, quoique toujours supérieurs à ceux du groupe témoin.
63. **Des incertitudes existent sur la qualité et l'efficacité du service d'appui-conseil mis en place.** Selon le RAP, le Programme a permis la mise en place d'une équipe de 47 conseillers polyvalents et de 527 relais techniques paysans (représentant 66% de la cible initiale) dans les régions de Tambacounda, Kolda et Kédougou à travers le partenariat multi-acteurs (SAED, BAMTAARE, ANCAR et services de la DRDR) envisagé dans le document de conception du programme⁵⁹. Les formations ont principalement porté sur les bonnes pratiques culturales et le respect des itinéraires techniques. Le rapport d'achèvement relève cependant que seulement 36% des OP appuyées disposent d'un relais technique, d'une part, et que 20% des relais agricoles mis en place ou désignés n'ont reçu aucune formation technique préalable, d'autre part, ce qui suggère d'importantes lacunes dans le dispositif mis en place.
64. Selon le RAP, ce dispositif aurait permis d'offrir des services de conseil agricole à 43 753 producteurs (dont 60% de femmes et 28% de jeunes). Les résultats de l'enquête d'impact finale portant sur le pourcentage de ménages ayant eu accès à

⁵⁵ Source: informations recueillies par la mission d'EvPP.

⁵⁶ Selon le RAP, ce mécanisme aurait néanmoins permis de doter les OP ou leurs membres de 7 137 unités d'équipements agricoles. Le nombre exact de ménages ayant été équipés n'a pas été comptabilisé par le PADAER. Aucun des rapports de supervision ne précise le nombre exact de bénéficiaires d'équipements agricoles. Les données SYGRI rapportent que 26 022 producteurs ont reçu au moins un équipement agricole alors que l'enquête finale d'impact relève que seuls 29% des ménages de l'échantillon en ont bénéficié (ce qui est en-deçà de la cible de 50%).

⁵⁷ La mission n'ayant pas été en mesure de s'entretenir directement avec des membres des OP, cette information – ou l'étendue de ce problème - n'a pu être validée.

⁵⁸ Pour le maïs: 58% en 2018, contre 22% pour le groupe témoin et 27% en 2013.

⁵⁹ L'ANCAR s'est occupée du conseil agricole dans les régions de Tamba et Kédougou; BAMTAARE a assuré la fourniture de semences et l'offre des services de conseil à Kédougou et Kolda; et la SAED a assuré le conseil agricole dans la région de Matam.

une formation ou des services de conseil sur les pratiques agricoles - soit 58% des ménages de l'enquête - ne corroborent pas le nombre de bénéficiaires rapporté dans le RAP⁶⁰ et sont en-deçà de la cible de 70%. D'après les informations recueillies par la mission d'EvPP, un des points faibles du dispositif était que le DCP ne prévoyait pas de rémunération pour les relais techniques, ce qui a nui à leur efficacité, et ce point semble avoir été corrigé dans le cadre du PADAER-II⁶¹.

Effet 3: l'environnement post-récolte est amélioré pour valoriser la production

65. **L'important retard dans la réalisation des infrastructures marchandes n'a pas permis d'améliorer l'accès des exploitants au marché.** Pour faciliter la mise en marché et contribuer à la valorisation des productions agricoles locales, le Programme a réalisé 33,1 km de pistes et contribué à la mobilisation de la contrepartie des collectivités locales pour la réalisation de 73,9 km supplémentaires dans le cadre du projet de pistes communautaires (PPC). Sur les 12 complexes commerciaux prévus, neuf ont été réalisés (83%), dont trois étaient inachevés à l'achèvement du PADAER. À l'évidence, ces complexes commerciaux construits tardivement n'ont pas encore permis d'améliorer l'accès des exploitants au marché, ce qui est d'autant plus regrettable que les infrastructures hydroagricoles visant à l'accroissement de la production agricole ont été les premières réalisations du Programme.
66. **Les comités de gestion des complexes commerciaux ne sont pas encore fonctionnels.** Les complexes commerciaux réalisés n'ont pas été équipés et ne sont pas dotés de comités de gestion fonctionnels, ces derniers n'ayant été mis en place qu'en 2019. En outre, les comités de gestion n'ont pas de liens organiques avec les organisations de producteurs et n'opèrent pas sous leur contrôle⁶². Certains complexes sont aussi mal situés ou ont été réalisés sans consultation avec les producteurs et leurs organisations⁶³. En raison de ces nombreux problèmes, le rapport d'achèvement a recommandé que le PADAER-II poursuive l'appui à tous les comités de gestion des complexes réalisés par le PADAER.
67. **L'appui du PADAER à la transformation des produits agricoles et à l'entrepreneuriat rural a été très insuffisant au regard des besoins et des potentialités, et il ne s'est pas appuyé sur des études filières.** L'appui du Programme a porté sur la formation dans des domaines variés⁶⁴ ainsi que des subventions pour l'acquisition de matériel, d'équipement ou d'intrants, mais il n'y a pas eu d'accompagnement ciblé des micro et petites entreprises rurales. Malgré les recommandations de la revue à mi-parcours, l'appui fourni aux MPER n'a pas été déployé sur la base d'une stratégie développée à partir d'études approfondies des chaînes de valeur agricoles appuyées et il s'est limité à faciliter la participation des MPER à des foires agricoles. Ce faisant, il n'y a pas eu de véritable stratégie d'intégration aux réseaux de distribution existants aux niveaux local et régional (grossistes et supermarchés), ni de mise en relation entre entreprises du même secteur. À l'achèvement du Programme, plus de la moitié des MPER (54%) ont déclaré faire toujours face à des contraintes liées à l'écoulement de leurs produits,

⁶⁰ Il est possible que les données générées par le système de suivi-évaluation ne soient pas entièrement fiables et incluent des doublons (par exemple, un seul ménage bénéficiant de trois types de formation technique a été comptabilisé comme trois ménages ayant reçu une formation). Les résultats de l'enquête finale sont sensiblement comparables à ceux de l'enquête sur les effets réalisés en 2017, qui montrait que 40% des ménages de l'enquête avaient un accès facile aux services de conseil agricole (contre 25% pour le groupe témoin), 44% un accès peu facile (groupe témoin: 40%) et 16% un accès difficile (groupe témoin: 32%).

⁶¹ D'après les indications du DCP du PADAER-II, les relais techniques du PADAER-II seront rémunérés pendant 4 à 6 mois par an, soit la durée de la campagne agricole.

⁶² Source: RAP et entretiens de la mission avec des Comités de gestion et des MPER.

⁶³ D'après la Division WCA du FIDA, les procès-verbaux (PV) des réunions de concertation villageoise sont maintenant demandés par le FIDA lors de l'analyse des demandes de non-objection afin de s'assurer de la pertinence des infrastructures villageoises.

⁶⁴ (a) Pour les métiers liés à l'agriculture: techniques de coupe du baobab, hygiène agroalimentaire, éducation financière, mise aux normes, étiquetage et traçabilité; (b) pour les autres métiers: fabrication de matériel agricole, comptabilité, analyse des coûts de production. La majorité des MPER a également reçu une formation en éducation financière.

en raison d'un accès difficile au marché, de la concurrence ou de la faible demande. Leurs relations avec les OP n'ont pas été formalisées et leur approvisionnement en matières premières agricoles n'est pas sécurisé.

68. **Le PADAER n'a pas apporté de solution au problème de l'accès des MPER au crédit bancaire.** Alors que le document de conception du programme prévoyait que le PADAER appuie les MPER à accéder à des prêts bancaires pour le financement de leurs besoins en fonds de roulement et d'investissements, seules six MPER ont bénéficié de cet appui en 2015 et seules 88 auraient bénéficié d'une subvention pour l'acquisition d'équipements. Malgré une recommandation en ce sens de la revue à mi-parcours en 2016, seules 12 MPER ont reçu un appui en 2019 pour l'élaboration de leurs plans d'affaires.
69. **La viabilité financière des MPER appuyées n'est pas connue, mais des emplois ont été créés.** Faute de données suffisantes, le rapport d'achèvement n'a pas pu estimer les bénéfices générés par les micro et petites entreprises rurales et il n'existe pas d'étude récente sur leur viabilité financière. En 2017, une étude réalisée par le PADAER avait montré que seules 66% des MPER appuyées étaient viables. Il est toutefois ressorti des entretiens de la mission d'EvPP que la plupart des MPER de l'échantillon ont évoqué des promesses non tenues par le PADAER, en termes d'appui financier ou matériel, comme d'appui à la commercialisation, ce qui a occasionné des frustrations. La cible de 200 emplois créés par les MPER semble avoir été largement dépassée⁶⁵, le RAP rapportant la création de 423 emplois (cible atteinte à 212%), dont 244 emplois temporaires (dont 72% pour des femmes) et 179 emplois permanents (dont 80% pour des femmes). Il ressort aussi de l'enquête d'impact finale que les jeunes de moins de 30 ans représentent 40% des bénéficiaires des nouveaux emplois temporaires et 70% des emplois permanents créés. Au regard des besoins, notamment des jeunes confrontés au chômage et avec un faible accès aux terres agricoles, ces résultats paraissent cependant de portée insuffisante.

Effet 4: les OP sont dans une dynamique de professionnalisation et d'autonomisation

70. Le document de conception du programme prévoyait de mettre à l'échelle l'approche du PRODAM et de professionnaliser 975 OP de base et 58 unions d'OP, après réalisation d'un inventaire et diagnostic institutionnel des organisations existantes dans les régions de Tambacounda, Kolda et Kédougou⁶⁶. Il était envisagé que les OP ainsi renforcées seraient capables d'offrir un éventail de services à leurs membres, notamment des services de conseils agricoles (à travers un réseau de relais techniques), d'approvisionnement en intrants, et pour le groupage et la commercialisation de la production agricole.
71. **Si le PADAER a permis le financement de nombreux sous-projets des OP bénéficiaires, les interventions en faveur de la structuration des OP de base et de leurs faïtières, et du renforcement de leurs capacités organisationnelles et institutionnelles, ont été insuffisantes.** Selon les sources⁶⁷, le PADAER a accompagné entre 825 et 1 080 OP (contre une cible de 975) dans la mise en œuvre de 1 430 sous-projets – lesquels ont concerné le riz (55%), le maïs (39%), le mil (2%), le niébé (2%) et le fonio (2%). Le nombre total de

⁶⁵ Selon le RAP (citant l'enquête d'impact finale), les MPER ont créé 423 emplois, dont 244 emplois temporaires (179 femmes et 65 hommes) et 179 emplois permanents (144 femmes et 35 hommes). Le rapport de la revue à mi-parcours mentionnait la création ou consolidation de 896 emplois. Le rapport de supervision 2019, comme l'annexe du RAP sur l'analyse financière, mentionnent 1 613 emplois créés.

⁶⁶ Seules 30 OP étaient visées dans la région de Matam, les OP de la région ayant déjà été appuyées par de précédents projets.

⁶⁷ Le RAP mentionne 1 080 OP appuyées, alors que le dernier rapport de supervision (2019) mentionnait le nombre de 825. Les données rapportées dans les différents rapports de supervision et le rapport de la RMP semblent incohérentes: 2015: 166 OP; 2016 (MTR): 911 OP; 2017: 1 146 OP; 2018: 825 OP; 2019: 825 OP; RAP: 1 080 OP. Enfin les dernières données SYGRI disponibles (2017) indiquent 1 146 OP. Il semble que le problème provienne du fait que le cadre logique ne comportait pas d'indicateur permettant de suivre le nombre d'OP appuyées sur le plan du renforcement institutionnel. Au lieu de cela, le suivi a porté sur le nombre d'OP appuyées pour la mise en œuvre de sous-projets.

membres dans les organisations de producteurs appuyées est estimé à 30 206 (données le système de gestion des résultats et de l'impact [SYGRI] 2017). Le RAP énumère la liste des formations organisées en faveur des leaders des organisations de producteurs dans divers domaines⁶⁸, mais note que toutes les OP n'en ont pas systématiquement bénéficié⁶⁹. Le RAP note aussi que la plupart des formations techniques ont été délivrées directement par les différents partenaires stratégiques du PADAER sans formation systématique de formateurs au sein des OP (notamment les relais techniques), ce qui a été un frein à la bonne appropriation de ces formations par les OP.

72. D'importantes actions prévues dans le DCP n'ont pas été mises en œuvre. Ainsi, il n'y a pas eu d'appui à la structuration des OP de base et la subvention dégressive prévue pour faire fonctionner les instances des OP n'a pas été octroyée. Par ailleurs, il n'y a pas eu d'accompagnement des OP de base pour qu'elles accèdent au crédit bancaire, et seules deux OP faîtières ont été appuyées dans ce domaine (8% de la cible révisée). De surcroît, et comme évoqué précédemment, seules 51% des OP de base disposent d'un relais technique dûment formé et 36% des OP appuyées ne disposent pas d'un tel relais, alors qu'il s'agissait du principal mécanisme envisagé dans le document de conception pour renforcer les capacités techniques des exploitants membres.
73. **Les organisations de producteurs ont été insuffisamment appuyées pour faciliter le groupage de la production et sa commercialisation.** Hormis le petit nombre d'OP appuyées par la SAED dans la région de Matam, le PADAER n'a pas accompagné les OP des autres régions pour regrouper la production agricole de leurs membres, et la commercialisation de la production agricole est restée largement informelle⁷⁰. Les entretiens de la mission d'EvPP avec les parties prenantes ont confirmé que la plupart des exploitants bénéficiaires continuent à commercialiser leur production au jour le jour sur les marchés locaux ou à des intermédiaires, donc sans obtenir de prix avantageux, et BAMTAARE n'a que rarement réussi à obtenir les volumes de production attendus⁷¹.
74. **L'objectif de professionnalisation des OP est loin d'être atteint.** La réduction drastique des ressources allouées est l'explication la plus souvent invoquée par les parties prenantes interrogées par la mission d'EvPP pour expliquer la sous-performance de cette sous-composante. Le RAP relève pourtant que, même réduit après la revue à mi-parcours, le budget disponible n'a été déboursé qu'à hauteur de 66%.

Portée du Programme

75. Le Programme devait bénéficier directement à 50 000 exploitations familiales dans quatre régions, dix départements, et 67 communautés rurales (dont neuf dans la région de Matam). Selon les attentes du DCP, on devait compter au moins 50% de jeunes et de femmes parmi ces bénéficiaires. À l'achèvement du PADAER, et selon les données de l'UCP, le Programme aura bénéficié à quelques 43 753 ménages (soit 87,5% de la cible), dont 43% de femmes et 29% de jeunes (ce qui est deçà des attentes) (voir annexe V, tableau 3). La mission d'EvPP note que ces données ne

⁶⁸ 166 OP mises à niveau en passation de marchés; 447 OP appuyées dans la mobilisation de l'apport personnel et de l'équipement. 667 leaders d'OP (432 femmes) ont été formés sur leurs rôles et responsabilités; 777 responsables d'OP (432 femmes) formés en gestion administrative et financière; 117 leaders d'OP (65 femmes) ont reçu une formation en coaching commercial.

⁶⁹ Seuls 30% des membres auraient ainsi reçu une formation technique.

⁷⁰ Seules les OP encadrées par la SAED dans la région de Matam bénéficient du SIM et du groupage du surplus de production destiné à la commercialisation.

⁷¹ L'enquête d'impact a confirmé l'insuffisance des services offerts par les OP, s'agissant notamment des services d'achats d'intrants et de commercialisation. Les taux de commercialisation de la production agricole des producteurs bénéficiaires ne se sont que faiblement améliorés pour le mil, le sorgho, le maïs et le riz pluvial (augmentation de respectivement 4%, 3%, 2% et 1%) et ont diminué pour le riz irrigué et le fonio entre 2013 et 2018. Pour le riz pluvial et irrigué, la performance est même moins bonne que celle du groupe témoin.

sont pas entièrement fiables, mais plutôt des estimations sur la base du nombre de membres dans les OP appuyées⁷².

76. **Conclusions sur l'efficacité.** Malgré une extension de sa durée de mise en œuvre, le PADAER n'est pas réellement parvenu à rattraper un retard de démarrage de près de deux ans et n'a pas réussi à pleinement atteindre les quatre objectifs spécifiques qui lui avaient été assignés. La plupart des cibles physiques concernant la réalisation d'ouvrages hydrauliques ont bien été atteintes. Cependant, la faiblesse institutionnelle persistante des OP de base et faïtières et l'insuccès à mettre en œuvre un mécanisme pérenne pour l'accès aux facteurs de production attestent de l'échec du Programme à résoudre de façon efficace, et dans le laps de temps imparti, les principaux obstacles auxquels font face les petits producteurs dans les zones ciblées marquées, par ailleurs, par la faiblesse relative des investissements publics et privés. En outre, l'appui aux éleveurs, limité à la réalisation d'infrastructures sans travail sur l'ingénierie sociale autour de la question de la gestion des ressources pastorales, était de portée insuffisante au regard des défis dans la zone d'intervention. Enfin, le PADAER n'a pas réussi à initier une véritable dynamique entrepreneuriale le long des chaînes de valeur appuyées, ni à générer de nombreux emplois ruraux.

Au vu de ces résultats, l'efficacité du PADAER est jugée «plutôt insatisfaisante» (3).

Efficiences

77. L'évaluation de l'efficacité du PADAER a porté sur l'analyse de la mesure dans laquelle les ressources mises à disposition pour sa mise en œuvre ont été converties en résultats de manière économique et diligente. Plus précisément, les aspects principaux suivants ont été étudiés: (i) diligence de la mise en œuvre; (ii) niveaux des décaissements; (iii) qualité de la gestion du programme; (iv) qualité de la gestion financière; (v) coût par bénéficiaire; et (vi) taux de rentabilité interne.
78. **Le démarrage du Programme a connu un retard très important.** L'atelier de démarrage du Programme a été organisé 24 mois après la signature de l'accord de prêt. Les principales raisons avancées pour ce retard portent sur l'instabilité gouvernementale peu après l'entrée en vigueur de l'accord de prêt et les difficultés à recruter le personnel de l'unité de coordination du programme. Le FIDA ayant déjà l'expérience de cette dernière difficulté, récurrente au Sénégal, la conception du Programme aurait pu l'intégrer et un calendrier plus réaliste pour la mise en œuvre aurait pu être proposé dans le document de conception. La décision de transférer un certain nombre de personnel clé⁷³ du PROMER⁷⁴ à l'UCP du PADAER a pu contribuer à accentuer le retard dans la constitution d'une UCP fonctionnelle⁷⁵. En cours de mise en œuvre, de longs délais ont été constatés pour la construction de certaines infrastructures⁷⁶, notamment les forages et châteaux d'eau. En conséquence, un certain nombre d'ouvrages sont restés inachevés ou ont été déprogrammés, et des procès étaient en cours avec au moins trois entreprises au moment de l'achèvement du PADAER. Pour la mise en œuvre du PADAER-II, il semble que des mesures adéquates aient été envisagées pour diminuer l'occurrence de ces problèmes, notamment l'obligation pour les entreprises de se rendre dans les zones ciblées avant

⁷² En effet, la mission note que, chaque année depuis 2016, le nombre total de bénéficiaires rapporté par l'UCP - 43 753 personnes - n'a pas varié, alors même que les infrastructures des nouvelles UP n'ont été livrées qu'en 2018-2019, et que, à partir de 2016-2017, le nombre de bénéficiaires des subventions aux intrants a commencé à décroître. Ces incohérences témoignent des défaillances du système de suivi-évaluation qui n'a pu suivre de façon fiable le nombre annuel de bénéficiaires réels des différentes interventions.

⁷³ Notamment le responsable du suivi-évaluation, le responsable administratif et financier (RAF) et le chef comptable.

⁷⁴ Clôturé en septembre 2013.

⁷⁵ Ainsi, on aurait dû s'attendre à ce qu'il soit très difficile, pour le même personnel, de travailler pour deux projets à la fois, alors que ces projets en étaient à des phases critiques et très chronophages de leur mise en œuvre.

⁷⁶ Certaines entreprises sélectionnées ont enregistré des dépassements de délais contractuels de plusieurs années, ces retards s'expliquant dans la plupart des cas par le sous-équipement des entreprises et la non-mobilisation de la totalité du personnel contractuel dans les délais, les entrepreneurs ayant souvent sous-estimé les difficultés à travailler dans les zones d'intervention.

de soumettre leur offre technique et financière, alors que la responsabilité de la poursuite des actions en justice a été transférée à l'État.

79. **Même avec l'extension de 18 mois de la date d'achèvement qui aurait dû permettre de rattraper le retard de démarrage, toutes les infrastructures prévues n'ont pu être livrées ou finalisées.** Un grand nombre d'infrastructures pastorales et commerciales n'ont été livrées que lors de la dernière année de mise en œuvre, ce qui n'a pas permis la mise en place de comités de gestion fonctionnels. Ceci, ainsi que les autres aspects évoqués précédemment⁷⁷, atteste du fait que la durée initiale de mise en œuvre pour l'atteinte des objectifs par les activités et mécanismes envisagés, et dans le contexte réel d'intervention, était insuffisante.
80. **Le PADAER a enregistré un fort taux d'exécution.** Avec des dépenses effectives de 47,58 millions de dollars, le PADAER a décaissé 100% du financement total alloué. Afin que le PADAER dispose des ressources budgétaires suffisantes jusqu'à la nouvelle date d'achèvement, le FIDA avait approuvé en 2017 un financement additionnel de 5,9 millions d'USD (voir annexe V, graphique 1).
81. En raison de l'introduction du mécanisme de subventions dégressives pour l'achat d'intrants et de matériel, les contributions des bénéficiaires ont été très supérieures aux prévisions du DCP (+547%). Les changements dans les approches décrites précédemment ont également bouleversé la répartition du budget entre les différentes composantes, seuls 10% des décaissements ayant concerné l'appui à la valorisation et la mise en marché (au lieu des 36% prévus dans le DCP), et la composante 1 ayant absorbé 66% du budget total (contre les 49% prévus).

Tableau 2
Décaissements par composante (en milliers d'USD)

Composantes	Coûts prévus	% Coûts effectifs	%	Taux de décaissement	
C1-Amélioration de l'offre de produits agricoles	22 408	49%	31 310	66%	140%
C2-Valorisation et mise en marché	16 492	36%	4 889	10%	30%
C3-Gestion du Programme	6 819	15%	11 384	24%	167%
Total	45 719	100%	47 583	100%	104%

Source: RAP (2019); Système de gestion des résultats opérationnels du FIDA.

82. Comme évoqué précédemment, et devant l'importance des répercussions budgétaires des changements introduits en cours de mise en œuvre, il aurait été opportun de réviser les tableaux de coûts à l'issue de la revue à mi-parcours afin que l'UCP et le FIDA disposent d'un outil utile pour une bonne planification et gestion budgétaire.
83. **Les coûts de gestion ont été maîtrisés malgré l'extension de la période de mise en œuvre, mais la qualité de la gestion du Programme a souffert d'une unité de coordination du programme incomplète.** Au total, les coûts de gestion du Programme ont absorbé 24% du budget total, contre les 15% prévus dans le DCP, ce qui est au-dessus de la moyenne des projets du FIDA⁷⁸. Au démarrage, la mise en œuvre du PADAER a été assurée par une unité de coordination du programme constituée de 36 personnes réparties entre le siège (environ 50% de l'effectif) et trois antennes régionales. Après la revue à mi-parcours, l'UCP a été confrontée aux démissions ou départs successifs de plusieurs personnels clés⁷⁹, dont

⁷⁷ Notamment la sous-estimation du temps nécessaire pour le renforcement des capacités institutionnelles des OP.

⁷⁸ Selon le rapport ARRI du FIDA (2014), les coûts observés pour la gestion du projet représentent, en moyenne, 10% des coûts totaux.

⁷⁹ Démissions du spécialiste en entrepreneuriat rural (2014), du spécialiste suivi-évaluation (2016), du chef d'antenne de Matam (2016), décès du responsable de l'appui aux OP (2016), du spécialiste passation des marchés (2018), du spécialiste genre et gestion des savoirs (2017).

certaines n'ont jamais été remplacés⁸⁰. Ainsi, depuis 2016, l'UCP a fonctionné sans responsable de l'appui aux organisations de producteurs, alors qu'il s'agissait d'une position clé. Lors des deux dernières années de mise en œuvre, et faute d'un budget suffisant, l'UCP a fonctionné avec un personnel réduit de seulement 22 personnes⁸¹. Cette situation de sous-effectif quasi permanent au niveau des postes clés explique en partie les problèmes et insuffisances de la mise en œuvre, l'UCP n'ayant pas été capable d'assurer une planification efficace des interventions, un bon suivi des prestataires et des contrats et le bon suivi des résultats. Par ailleurs, le personnel clé a manqué pour l'encadrement technique des interventions en faveur des OP et des MPER. La réduction de moitié du personnel de l'UCP à partir de 2016 (financement additionnel) a certes permis une certaine maîtrise des coûts de gestion, mais ceci s'est fait aux dépens de la qualité de l'exécution.

84. **Le système de suivi-évaluation n'a pas permis de détecter à temps le manque d'efficacité des approches et le manque de résultats.** Malgré les appréciations positives, jusqu'en 2018, des missions de supervision sur la qualité du système de suivi-évaluation du PADAER, la mission d'EvPP est d'avis que l'équipe de gestion du Programme n'a pas disposé d'un bon outil pour le pilotage de la mise en œuvre. Un système de suivi-évaluation sous environnement web a été développé et utilisé aux fins de rapportage, mais le suivi n'a porté que sur le nombre trop limité d'indicateurs du cadre logique du DCP. Le cadre logique utilisé n'était pas suffisamment détaillé et n'incluait pas tous les indicateurs de produits, d'effets et d'impact utiles au bon suivi de la mise en œuvre et des résultats⁸² et seule une enquête quantitative sur les effets a été réalisée en 2017. L'absence d'un responsable de suivi-évaluation à partir de 2016 a été un fort handicap. Il a fallu attendre la réalisation de l'enquête finale d'impact pour que l'impact insuffisant du Programme soit réellement mesuré et documenté⁸³ pour la première fois, ce qui a privé l'UCP et le FIDA de la possibilité d'apporter des mesures correctives à temps. La mission d'EvPP note également qu'une attention insuffisante a été apportée par l'UCP et le FIDA à la vérification des données sur le nombre total de bénéficiaires du PADAER, lequel paraît avoir été systématiquement surestimé jusqu'en 2019 (voir chapitre *Portée du Programme*).
85. **La gestion financière a été globalement satisfaisante, mais la mise en œuvre du financement additionnel a engendré des difficultés.** Le personnel comptable et financier, compétent et en nombre suffisant, a été stable durant toute la durée du Programme. Les états financiers annuels ont été régulièrement certifiés sans réserve majeure par les cabinets d'audit, et les rapports d'audit ont été remis au FIDA dans les délais. Les flux de fonds ont été conformes aux procédures et effectués dans les délais requis. Le seul bémol concerne les avis de non-objection, lesquels ont été traités avec diligence et professionnalisme jusqu'à la revue à mi-parcours et la mise en œuvre du prêt additionnel, avant que le système ne devienne trop lourd, avec un retard initial dans la mise en œuvre du prêt additionnel, puis un retard important dans le paiement à BAMTAARE des intrants agricoles pour la campagne 2016/17⁸⁴. Après 2018, le contrat du spécialiste en passation de marchés n'a pas été renouvelé, alors que la réalisation d'infrastructures a été l'une des principales activités du

⁸⁰ Il s'agit des postes suivants: responsable de l'appui aux OP, spécialiste passation des marchés, spécialiste genre et gestion des savoirs (2017), chef d'antenne de Matam.

⁸¹ L'option choisie a été de ne pas prolonger le contrat des responsables passation des marchés, genre, infrastructure et conseil agricole et de financer les postes de responsable entrepreneuriat et de coordonnateur, entre autres, sur les ressources du FIDA.

⁸² De nombreuses données importantes n'ont pas été collectées pour suivre correctement l'atteinte des effets, notamment en termes de taux d'adoption de nouvelles techniques, de renforcement des capacités institutionnelles des OP ou de santé financière des MPER. Par ailleurs, le nombre exact de personnes accédant chaque année aux divers services (intrants, matériels, formation technique) a été insuffisamment suivi.

⁸³ Il faut attendre 2018 pour qu'une mission de supervision du FIDA relève certains dysfonctionnements du système de suivi-évaluation, notamment le fait qu'il est insuffisamment utilisé par l'UCP et les parties prenantes pour le pilotage du Programme, et le juge «plutôt satisfaisant» (note de «4»). Jusque-là, le fonctionnement du système de suivi-évaluation avait été jugé «satisfaisant» (note de «5»).

⁸⁴ Ce retard a été causé du fait que l'UCP avait engagé des dépenses de plus de 1 milliard de FCFA sans avoir reçu l'avis de non-objection préalable du FIDA.

Programme⁸⁵. Des accusations de corruption⁸⁶ avaient émergé dans la presse locale et nationale en 2017 à l'endroit du Programme, conduisant le Bureau de l'audit et du contrôle du FIDA à conduire une investigation dont les conclusions n'ont été rendues que plusieurs mois après la clôture du PADAER⁸⁷.

86. **Le coût moyen par ménage estimé est inférieur à la moyenne des autres projets du FIDA dans le pays.** En supposant une taille moyenne de 10 personnes par ménage, le RAP estime pour le PADAER un coût moyen par bénéficiaire de 109 USD, ce qui est légèrement inférieur à l'estimation du DCP (118 USD) et très inférieur à celui d'autres projets au Sénégal (268 USD). La mission d'EvPP note toutefois que le nombre de 43 753 ménages bénéficiaires (représentant 437 530 personnes au total) n'a jamais fait l'objet de vérification et qu'il n'est donc pas entièrement fiable.
87. **La rentabilité économique du PADAER est très faible et nettement inférieure aux attentes.** D'après les calculs du RAP⁸⁸, le taux de rentabilité interne économique (TRIE) ex-post du PADAER a été estimé à 2%, avec une valeur actuelle nette économique (VANE) négative de 4,03 millions d'USD. Ces résultats sont très faibles et en-deçà des attentes du DCP (lequel prévoyait un TRIE de 14% à 20% et une VANE positive de 1,6 millions d'USD) et confirment le manque d'efficacité et la faible rentabilité des investissements du PADAER⁸⁹.
88. **Le concept de programme-cadre pour les interventions du FIDA au Sénégal n'a pas été concluant.** Le PADAER avait été conçu comme un programme-cadre devant intégrer tous les futurs projets du FIDA au Sénégal de manière à mutualiser les coûts, notamment les coûts de gestion, de suivi-évaluation et de gestion financière. Les résultats décevants du PADAER et les coûts élevés de gestion pointent l'échec de cette approche.
89. **Conclusion sur l'efficacité.** En raison des retards de démarrage, des délais dans la réalisation de nombreuses infrastructures, des défaillances du système de suivi-évaluation et du très faible TRIE, **l'efficacité du PADAER est jugée «plutôt insatisfaisante» (3).**

Impact sur la pauvreté rurale

90. L'évaluation de l'impact du PADAER sur la pauvreté a cherché à apprécier les changements intervenus entre 2013 et l'achèvement du Programme dans cinq principaux domaines - les revenus et biens des ménages, la productivité agricole, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le capital humain et social, et les institutions et politiques - tout en cherchant à mettre en évidence les liens plausibles entre les changements observés et les interventions du Programme. Cette analyse s'est basée sur les résultats de l'enquête finale d'impact et les entretiens avec les principales parties prenantes.

Impact sur la productivité agricole

91. **Le PADAER a permis une certaine augmentation des rendements pour la plupart des spéculations, même si ces rendements restent inférieurs au potentiel dans les zones d'intervention.** Les données sur les rendements des principales cultures appuyées disponibles dans les différents documents (rapports de supervision, RMP, RAP et enquête d'impact) manquent de cohérence, ce qui rend difficile l'interprétation des résultats. L'enquête d'impact finale conclut que les

⁸⁵ Cette fonction a été assurée par le responsable en charge des infrastructures rurales.

⁸⁶ <https://www.senepius.com/societe/des-entrepreneurs-denoncent-des-faits-de-corruption-et-de>.

⁸⁷ Conformément à la politique du FIDA, les conclusions détaillées de cette investigation sont demeurées confidentielles et la mission d'EvPP n'a pas pu accéder au rapport d'investigation.

⁸⁸ Faute de données sur la production de fonio, mil et niébé, l'analyse financière n'a tenu compte que de la production de riz (SRI, bas-fonds et pluvial), de maïs et de bananes. L'analyse n'inclut que les surfaces que les agriculteurs ont emblavées dans le cadre de leurs OP.

⁸⁹ Les principales raisons avancées par le RAP pour expliquer cette faible performance sont: (i) les retards de mise en œuvre, un grand nombre d'infrastructures n'ayant encore généré aucun bénéfice; (ii) la sous-estimation des rendements avant-projet dans le DCP et des rendements très inférieurs aux attentes pendant la mise en œuvre; et (iii) le faible appui aux activités maraîchères (lesquelles aurait dû contribuer à plus de la moitié des surfaces dans les calculs du DCP).

bénéficiaires du PADAER ont enregistré une augmentation des rendements pour le riz pluvial (+14%), le maïs (+11%), le mil (+17%) et le fonio (+13%) entre 2013 et 2018, sans toutefois donner les rendements obtenus pour les autres cultures et le système de riziculture intensive. Sur la même période, le groupe témoin a enregistré une baisse de rendement pour le maïs et le mil, mais une augmentation supérieure à celle des bénéficiaires pour le riz pluvial et le fonio⁹⁰ (voir annexe V, graphique 2). Toutes régions et spéculations confondues, l'enquête montre que les rendements sont moins importants pour les productrices que pour les producteurs. Les autres sources de données disponibles⁹¹ montrent par ailleurs des niveaux de rendement supérieurs pour toutes les spéculations⁹², avec une évolution en dents de scie en fonction de la pluviométrie annuelle.

92. Quelle que soit la source, les rendements rapportés demeurent en-deçà du potentiel des variétés dont le Programme a fait la promotion. S'agissant de la pratique du SRI, l'expérience dans certains pays montre qu'elle peut conduire à une nette augmentation des revenus mais aussi engendrer un surcroît de travail et des coûts d'exploitation supérieurs, ce qui tend à la rendre inaccessible aux ménages pauvres. Ces aspects, de même que les taux d'adoption pour le SRI ou les rendements, n'ont pas été étudiés par le PADAER ni pu être approfondis par l'EvPP.
93. **Les résultats sont moins positifs concernant le riz de plateau, et le maraîchage a été insuffisamment appuyé.** L'expérience du PADAER pour la culture de riz de plateau n'est pas concluante en raison de la faiblesse des rendements⁹³, et elle a pu se faire au détriment de la culture du mil, du niébé ou du fonio pratiquée traditionnellement par les femmes pour l'autoconsommation, avec un possible impact négatif sur la situation alimentaire des bénéficiaires sans accès aux périmètres irrigués. La culture du maraîchage a permis de contribuer à l'augmentation des revenus des femmes, mais elle a été insuffisamment appuyée au regard des attentes initiales du DCP et de celles des populations.
94. **Le PADAER n'a pas eu d'impact significatif sur la mortalité animale.** L'impact du PADAER sur la productivité animale n'a pas été mesuré. L'enquête d'impact finale conclut que le PADAER a eu un impact marginal sur la réduction du taux de mortalité du cheptel des agropasteurs utilisateurs des unités pastorales appuyées⁹⁴. Chez les bénéficiaires et en comparaison de la situation préalable au Programme, on observe une très légère diminution du taux de mortalité pour les bovins et une légère hausse du taux de mortalité des caprins et des ovins. Parmi le groupe témoin, une évolution similaire est constatée pour les ovins, mais il y a une dégradation plus nette des taux de mortalité des bovins et des caprins que pour les bénéficiaires (voir annexe V, graphique 3). Les principales causes de mortalité rapportées par les bénéficiaires sont les maladies et le manque d'aliments pour bétail.
95. L'absence d'impact sur la mortalité du bétail et la couverture vaccinale du cheptel attestent que la disponibilité d'infrastructures pastorales n'est pas une condition suffisante pour induire l'amélioration de la productivité animale. La résolution des autres contraintes à l'accès des pasteurs aux facteurs de production (services de vaccination et de soin, aliments pour bétail, etc.) en lien avec les services

⁹⁰ Riz pluvial: +19% pour le groupe témoin contre +14% pour les bénéficiaires; fonio: +15% pour le groupe témoin contre +13% pour les bénéficiaires.

⁹¹ Les rapports de supervision et le RAP.

⁹² Rendements rapportés par l'enquête d'impact: (i) riz pluvial; 1,09 t/ha; (ii) fonio: 0,50 t/ha; (iii) maïs; 0,72 t/ha. Rendements rapportés par l'UCP et les rapports de supervision: (i) riz pluvial; 1,8 t/ha; (iii) fonio: 0,8 t/ha; (iv) maïs; 2,1 t/ha.

⁹³ Selon le RAP, les rendements ont régulièrement diminué: 3,2 t/ha en 2014, 2,5 t/ha en 2015, 2,1 t/ha en 2016, 1,8 t/ha en 2018.

⁹⁴ Ces résultats concordent avec les résultats de l'enquête sur les effets réalisés en 2017, sauf pour les bovins. L'enquête sur les effets avait montré une forte réduction du taux de mortalité chez les bovins, de 24% en 2014 à 16% en 2016. Notons que cette enquête avait été réalisée auprès d'un échantillon d'agropasteurs des UP déjà existantes au démarrage du PADAER et que le Programme a équipées et que l'échantillon de l'enquête finale inclut également les agropasteurs des UP mises en place à la fin du PADAER. Le rapport de l'enquête finale ne présente pas les résultats désagrégés anciennes UP/nouvelles UP, ce qui aurait peut-être montré des différences entre les deux groupes de bénéficiaires.

vétérinaires de l'État, ainsi que la meilleure exploitation des ressources animales (production laitière), sont autant d'aspects insuffisamment couverts par le PADAER.

Impact sur les revenus et avoirs des ménages⁹⁵

96. **Le PADAER a eu un impact positif sur les revenus des producteurs, mais pas sur celui des productrices.** L'enquête d'impact finale n'a pas pu estimer l'augmentation des revenus des bénéficiaires du PADAER depuis 2013, l'enquête de référence n'ayant pas collecté cette information, et la seule comparaison possible est avec le groupe témoin de l'enquête finale⁹⁶. Celle-ci révèle que le PADAER a eu un impact positif et statistiquement significatif sur le revenu annuel moyen des exploitants agricoles hommes bénéficiaires (revenu estimé à 1,5 million de FCFA), avec une différence de revenus d'environ 18% par rapport au groupe témoin (voir annexe V, tableau 4).
97. On note cependant des différences entre les régions, l'augmentation des revenus des bénéficiaires par rapport au groupe témoin étant presque deux fois supérieure dans les régions de Kolda et Matam que celle observée à Tambacounda (voir annexe V, tableau 5), sans que le rapport d'enquête n'avance d'explications. Concernant le revenu des femmes bénéficiaires de l'appui à l'agriculture, l'enquête conclut que le PADAER n'a pas eu d'impact significatif. La seule exception est la région de Kédougou, dans laquelle la mise en place de périmètres maraîchers a eu un impact positif sur le revenu des femmes bénéficiaires, celui-ci étant même supérieur à celui des hommes bénéficiaires. Ces données attestent de l'importance stratégique de la culture maraîchère pour l'émancipation économique des femmes, cette culture générant des revenus plus importants que d'autres et apportant une solution efficace au problème du faible accès des femmes au foncier et autres facteurs de production.
98. **La commercialisation de la production est demeurée un obstacle à l'amélioration des revenus des producteurs.** Outre les problèmes liés à la faible pluviométrie ayant entraîné des niveaux de production irréguliers au cours de la période de mise en œuvre, un facteur limitant pour l'amélioration des revenus des producteurs concerne le fait que le PADAER n'a pas suffisamment appuyé les OP pour le groupage et la commercialisation de la production. De même, il n'y a pas eu suffisamment d'efforts pour contractualiser les relations commerciales avec les opérateurs de marché, comme BAMTAARE, ou les micro et petites entreprises rurales engagées dans la transformation de produits agricoles. À l'achèvement du Programme, les taux de commercialisation de la production ne s'étaient que très faiblement améliorés pour les bénéficiaires (entre 4% pour le mil et 1% pour le riz fluvial)⁹⁷.
99. **Les revenus des agropasteurs ne se sont pas améliorés.** L'enquête finale d'impact conclut sans ambiguïté à l'absence d'impact du PADAER sur les revenus issus de l'élevage pour les agropasteurs, ces revenus ayant diminué de 2013 à 2018 (voir annexe V, tableau 6). Notons que dans les zones d'interventions du Programme, la pratique de l'élevage et l'accumulation de bétail constituent davantage une stratégie de sécurisation dans un milieu à hauts risques, qu'une démarche de pure rentabilité économique. Le plus souvent, le recours à la vente d'animaux est uniquement motivé par le besoin de compenser de mauvaises récoltes, d'assurer la soudure entre cultures de décrues et cultures pluviales ou de financer des dépenses exceptionnelles (naissances, décès, mariages, etc.). Le niveau d'exploitation du cheptel est donc généralement faible et porte d'abord sur les petits ruminants dont le rôle, outre de contribuer à l'alimentation (surtout le lait), est de

⁹⁵ L'enquête finale d'impact n'ayant pas abordé la question, aucune information n'est disponible sur l'impact du PADAER sur les avoirs des ménages bénéficiaires.

⁹⁶ La méthodologie utilisée par l'enquête d'impact paraît solide. Le test de significativité de la différence de revenus moyens montre que les revenus des bénéficiaires et des témoins sont statistiquement différents, attestant de l'impact du Programme.

⁹⁷ Évolution des taux de commercialisation de la production entre 2013 et 2018: mil: 4%; sorgho: 3%; maïs: 2%; riz pluvial: 1% (Source: enquête d'impact finale BAME/PADAER).

préservé les gros bétails. En conséquence, la diminution des revenus issus de l'élevage mesurée par l'enquête ne doit pas nécessairement conduire à conclure à l'échec du PADAER, ou à un impact négatif, et l'évolution de la taille du cheptel aurait été un indicateur de succès plus pertinent⁹⁸. Il n'en demeure pas moins que les données disponibles indiquent un impact économique négligeable des interventions d'appui aux éleveurs du PADAER.

100. **Les revenus des micro et petites entreprises appuyées ont presque doublé et des emplois ont été créés.** L'enquête d'impact finale a montré que le chiffre d'affaires annuel moyen des MPER a augmenté de 152% de 2013 à 2018 (de 1,83 million à 2,78 millions de FCFA). L'augmentation la plus importante concerne les MPER de Tambacounda. Ainsi que rapporté dans le rapport d'achèvement, l'appui aux MPER a également permis la création de 423 emplois (dont 179 permanents), qui sont autant de bénéficiaires directs supplémentaires du PADAER. Les entretiens menés par la mission d'EvPP avec les MPER bénéficiaires confirment leur satisfaction par rapport à l'augmentation de revenus enregistrée.

Impact sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle

101. **Le PADAER a eu un impact positif sur la sécurité alimentaire des exploitants agricoles bénéficiaires**, en réduisant de 11% leur probabilité d'être en insécurité alimentaire grave et en augmentant de 9% celle d'être en sécurité alimentaire⁹⁹. La proportion de ménages en situation de sécurité alimentaire reste cependant minoritaire chez les ménages bénéficiaires comme chez ceux du groupe témoin de l'enquête d'impact (1/3 des bénéficiaires et 20% chez le groupe témoin) (voir annexe V, graphique 4). Les résultats sont différents selon le sexe des chefs de famille: si le PADAER a eu un impact significatif sur les ménages dont le bénéficiaire est un homme en augmentant la probabilité que ce ménage passe d'un état d'insécurité alimentaire grave à la sécurité alimentaire, cet impact est non significatif quand le chef de ménage bénéficiaire est une femme. Le rapport d'enquête finale établit un lien entre ce constat et le fait que, dans les trois régions, les superficies moyennes exploitées par les femmes chefs de famille sont moins importantes que celles exploitées par les hommes chefs de famille¹⁰⁰.
102. **Aucun impact positif sur la sécurité alimentaire des éleveurs bénéficiaires n'a été constaté.** Parmi les ménages d'agropasteurs et par rapport au groupe des exploitants agricoles, l'enquête finale a montré une fréquence plus élevée de ménages en situation d'insécurité alimentaire (81% chez les bénéficiaires et 88% chez le groupe témoin), seuls 2% des agropasteurs bénéficiaires étant en situation de sécurité alimentaire (contre 8% chez le groupe témoin). Par rapport à 2013, l'insécurité alimentaire grave a légèrement augmenté dans les deux groupes, avec une proportion d'agropasteurs en situation de sécurité alimentaire légèrement plus élevée dans le groupe témoin (voir annexe V, graphique 5). Dans les deux groupes, on enregistre aussi un allongement de la période de pénurie alimentaire.
103. L'enquête d'impact finale conclut logiquement que le PADAER n'a pas eu d'impact significatif sur la sécurité alimentaire des ménages agropastoraux appuyés, en invoquant comme raison principale le fait que l'appui du Programme n'a concerné que les infrastructures des UP, de surcroît construites tardivement, ce qui n'a pas été suffisant pour diminuer la mortalité du cheptel et augmenter la productivité animale en prélude à l'amélioration de la sécurité alimentaire. L'EvPP constate l'occasion manquée d'appui à la création de périmètres maraîchers car ils ont permis la culture de spéculations à haute valeur ajoutée pouvant plus directement contribuer à l'augmentation des revenus des femmes, comme à la santé nutritionnelle des familles.

⁹⁸ Les données n'ont jamais été collectées.

⁹⁹ Source: enquête d'impact finale BAME/PADAER

¹⁰⁰ La superficie moyenne exploitée par les femmes chefs de famille est de 3,1 ha, contre 4,9 ha pour les hommes chefs de famille.

104. **Aucune information n'est disponible sur l'évolution de la sécurité nutritionnelle des ménages bénéficiaires.** De même, l'indicateur du cadre logique original portant sur la malnutrition infantile chronique n'a été renseigné qu'au moment de l'enquête de référence¹⁰¹, à la suite de l'adoption par le FIDA d'une nouvelle méthodologie pour l'estimation de l'impact des projets qui ne prévoit plus de mesurer la malnutrition infantile dans le cadre des enquêtes SYGRI¹⁰² et de la décision de la Division WCA d'appliquer cette nouvelle méthodologie au PADAER au moment de la réalisation de l'enquête finale d'impact.

Impact sur le capital humain et social

105. **Le PADAER a permis d'améliorer les capacités techniques des producteurs bénéficiaires, mais les données manquent pour évaluer l'impact du Programme sur le capital humain.** Selon le rapport d'achèvement, le PADAER a permis à 9 141 exploitants agricoles membres d'organisations de producteurs (dont 52% de femmes) d'être formés à des méthodes et techniques culturales améliorées. L'enquête sur les effets de 2017 avait montré que 80% d'entre eux avaient adopté au moins trois technologies différentes, avec un taux d'adoption supérieur chez les femmes (86%) comparé aux hommes (76%) et que 82% d'entre eux étaient satisfaits par la qualité des services-conseils reçus¹⁰³. L'enquête d'impact finale estime pourtant que seuls 58% des ménages de l'échantillon ont reçu des conseils sur les bonnes pratiques agricoles, contre un objectif de 70%. En l'absence d'informations supplémentaires ou récentes, l'impact du PADAER sur le capital humain, même s'il semble positif, est difficilement appréciable.
106. S'agissant des MPER, l'appui du PADAER dans divers domaines pertinents¹⁰⁴ a permis à au moins la moitié d'entre elles de développer leur chiffre d'affaires et de recruter du personnel¹⁰⁵. L'enquête d'impact finale a également montré une nette réduction du nombre de MPER informelles, qui ne représentent plus que 5% des MPER appuyées (contre 20% au démarrage), au bénéfice de la création de groupements d'intérêt économique (GIE). L'impact du PADAER sur les capacités entrepreneuriales des responsables de MPER est donc relativement satisfaisant, même s'il convient de rappeler que la plupart des MPER bénéficiaires avaient déjà été appuyées dans le cadre de projets précédents, lesquels ont donc aussi contribué à ces résultats positifs.
107. Enfin, l'appui du PADAER aux agropasteurs - limité à la construction d'ouvrages et à l'équipement des unités pastorales - ne paraît pas susceptible d'avoir renforcé significativement leurs capacités ou savoirs techniques.
108. **L'impact sur le capital social n'a pas été suffisamment documenté, mais les perspectives semblent limitées étant donné l'attention insuffisante apportée à cet aspect tout au long de la mise en œuvre.** Le PADAER a essentiellement appuyé des organisations de producteurs existantes, dont 80% n'avaient pas encore atteint le stade d'autonomisation à l'achèvement du Programme (voir chapitre suivant). Si le rapport d'enquête sur les effets réalisé en 2017 rapporte qu'au sein de nombreuses OP, l'entraide est devenue une pratique courante qui a fini de renforcer la cohésion sociale et la solidarité entre les membres, on peut toutefois remarquer que, dans l'ensemble, le PADAER a insuffisamment travaillé sur l'ingénierie sociale (accompagnement insuffisant à l'autonomisation des OP).
109. Ce manque est encore plus flagrant concernant l'appui aux agropasteurs. D'une part, aucune activité d'appui à l'ingénierie sociale au sein des nouvelles unités pastorales

¹⁰¹ Estimé à 33,6% en 2013, ce qui est élevé.

¹⁰² Voir: <https://webapps.ifad.org/members/eb/120/docs/EB-2017-120-R-7-Rev-1.pdf>

¹⁰³ Ce sont les seules informations disponibles sur le taux d'adoption des itinéraires techniques conseillés et la satisfaction des bénéficiaires par rapport aux services de conseil.

¹⁰⁴ Apprentissage, formations, accompagnement, participation aux foires, mise en réseau, appui financier et matériel.

¹⁰⁵ Sur la base d'une étude sur la viabilité des MPER réalisée en 2017, le PADAER les avait catégorisées comme suit: 11 MPER autonomes, 34 MPER en développement, 91 MPER en croissance et 70 MPER en réserve (ou plus accompagnées par le Programme).

n'était prévue dans le document de conception du programme. D'autre part, en raison de leur installation tardive et à la hâte, les comités de gestion des unités pastorale nouvellement créées ne sont pas encore fonctionnels et ne jouent pas encore pleinement leur rôle d'animation des UP et de suivi de la mise en œuvre des plans de gestion des ressources naturelles et des pâturages. Tout au plus, et comme le rapporte le RAP, la création des nouvelles UP a-t-elle pu permettre aux agropasteurs bénéficiaires de renforcer leur sentiment d'appartenance au groupe et leur a fait prendre conscience des défis pouvant être relevés collectivement.

110. Ces constats amènent à conclure que le PADAER semble avoir eu un impact positif sur le renforcement du tissu social au sein des communautés, mais l'ampleur de cet impact n'est pas quantifiable faute d'avoir été suffisamment documentée. Cependant, il est également ressorti des entretiens conduits par la mission d'EvPP auprès d'OP et de MPER bénéficiaires que, dans un grand nombre de cas, le PADAER a fait des promesses qu'il n'a pas pu tenir¹⁰⁶, ce qui a suscité de la frustration et érodé la confiance de certains bénéficiaires.

Impact institutionnel et sur les politiques

111. **Un certain impact positif est constaté au niveau des capacités des OP, mais seule une minorité d'entre elles ont atteint le stade d'autonomie institutionnelle.** À l'achèvement du PADAER, l'enquête d'impact rapporte un impact institutionnel positif certain au sein des OP appuyées par le PADAER. Même si l'on note d'importantes différences entre les régions¹⁰⁷, les OP bénéficiaires présentent ainsi de meilleures dispositions organisationnelles et de gouvernance que les organisations non bénéficiaires, et de meilleures capacités techniques et économiques. Le système de subventions dégressives, tel que mis en œuvre par le PADAER, n'a pas permis de développer les capacités des OP en matière d'acquisition et de fourniture d'intrants¹⁰⁸, un service pourtant essentiel. De même, les OP n'ayant pas eu la possibilité d'internaliser les formations techniques prodiguées par les différents partenaires de mise en œuvre, ou ne disposant pas d'un relais technique dûment formé, il est probable que seul un petit nombre d'entre elles sera capable d'offrir des services techniques de qualité à leurs membres après l'achèvement du PADAER. Les OP interrogées par la mission d'EvPP ont toutes confirmé nécessiter davantage d'appui institutionnel et de formation, notamment en gestion et leadership, avant d'être réellement autonomes. Enfin, les niveaux de cotisations des membres demeurent faibles dans la plupart des OP, limitant ainsi leurs ressources financières.
112. **Le PADAER n'a pas eu d'impact sur les capacités institutionnelles des autorités administratives et locales.** Le rapport d'achèvement rapporte une forte implication initiale des gouverneurs, préfets, maires et représentants des services techniques déconcentrés de l'État à travers les comités régionaux d'approbation (CRA) mis en place par le Programme pour la sélection des sous-projets des OP et des MPER ou des emplacements des complexes commerciaux, ce qui est susceptible d'avoir renforcé les processus locaux de planification du développement. En revanche, ni les CRA, ni même les services déconcentrés de l'État dans les régions, n'ont bénéficié de dotations financières pour assurer le suivi de la mise en œuvre, et donc assumer pleinement leur rôle. Alors que des protocoles ont été signés avec certains partenaires, comme le BAMTAARE, cela n'a pas été le cas avec la Direction de l'élevage au niveau central, comme de ses services déconcentrés dans les régions,

¹⁰⁶ Par exemple des promesses d'appui en matériel, équipement, subventions, formations ou concernant l'assurance agricole.

¹⁰⁷ Les OP appuyées dans les régions de Kolda et Kédougou ont légèrement amélioré leurs compétences organisationnelles, leur gouvernance et leurs compétences technico-économiques. Les OP de la région de Matam ont sensiblement amélioré leurs compétences organisationnelles et leur gouvernance, mais pas leurs compétences technico-économiques. Dans la région de Tambacounda, elles ont plus fortement amélioré toutes leurs compétences, mais moins que les OP témoins.

¹⁰⁸ Source: rapport d'achèvement du PADAER, 2019.

ce qui a suscité des frustrations¹⁰⁹. Le document de conception du programme ne prévoyait en fait aucun appui particulier pour permettre aux services déconcentrés du Ministère de l'élevage ou de l'agriculture de mettre en œuvre les diverses activités d'appui prévues, dans un contexte où ces services sont déjà sous-équipés, notamment en véhicules¹¹⁰, pour assurer leurs fonctions régaliennes.

113. **Le PADAER n'a pas eu d'impact sur les politiques agricoles ou rurales du pays.** Le PADAER n'a pas été conçu comme un programme susceptible d'alimenter le dialogue avec le Gouvernement du Sénégal sur des politiques précises et, de fait, il n'a eu aucun impact à ce niveau. Les seules activités documentées concernent l'appui du PADAER au Ministère de l'élevage et de la production animale pour le financement d'ateliers pour l'élaboration du code pastoral et une contribution annuelle au financement des journées de l'élevage.
114. La mission d'EvPP est d'avis que l'impact de la stratégie nationale de promotion de la production de riz en vue de l'autosuffisance sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle des exploitants agricoles aurait pu constituer un thème d'étude intéressant, en prélude à un possible dialogue politique en fonction des enseignements dégagés. De même, la question des stratégies permettant l'amélioration de l'accès des petits exploitants à la finance rurale demeure un domaine d'apprentissage crucial pour le pays.
115. **Conclusions sur l'impact.** Les données disponibles montrent que le PADAER a eu un impact positif sur la production agricole, les rendements, les revenus et la sécurité alimentaire des ménages d'exploitants agricoles, avec cependant un impact moins important enregistré auprès des femmes bénéficiaires et un impact sur la productivité agricole inférieur aux attentes. En revanche, aucune amélioration n'a été constatée au sein du groupe des agropasteurs bénéficiaires. L'impact du Programme sur le capital humain et social est difficilement appréciable, faute de données fiables, et l'impact institutionnel au niveau des OP appuyées est faible. Au vu de ces résultats, **l'impact du PADAER est jugé «plutôt satisfaisant» (4).**

Durabilité des résultats¹¹¹

116. **La durabilité des infrastructures est menacée par la faiblesse de leurs comités de gestion.** Peu d'informations sont disponibles concernant la fonctionnalité et la performance des comités de gestion mis en place pour les infrastructures hydroagricoles et les pistes, et les principales sources sont les entretiens de la mission d'EvPP avec un petit nombre de comités ainsi que les rapports de supervision¹¹². Selon les dernières données SYGRI disponibles¹¹³ seuls 57% des comités de gestion prévus (150) ont en effet été mis en place, et le nombre de personnes formées à la gestion des infrastructures est très faible (138 personnes, ou 23% des membres des comités, sur les 900 prévues). Aucun des comités interrogés par la mission d'EvPP ne dispose de budget de fonctionnement ou de fonds pour le financement des petites réparations.
117. La mise en place de l'ensemble des comités de gestion des neuf complexes commerciaux ayant été faite dans la précipitation au mois de mars 2019, ces comités ne sont pas encore fonctionnels¹¹⁴. Ils ont été mis en place avec un mandat à durée

¹⁰⁹ Source: entretiens de la mission d'EvPP.

¹¹⁰ À titre d'exemple, la Direction de l'élevage du Ministère de l'élevage et de la production animale ne dispose que d'un véhicule pour le suivi de tous les projets d'élevage du pays.

¹¹¹ La durabilité des résultats a été appréciée en tenant en compte de la nature des interventions, et en se concentrant sur les perspectives de durabilité des infrastructures et aménagements réalisés et des acteurs ou institutions appuyées (OP, MPER et UP), ainsi que sur la probabilité que les acquis du Programme puissent perdurer dans le temps (accès amélioré des bénéficiaires aux intrants, aux facteurs de production et au marché).

¹¹² Le rapport de supervision de 2019 signalait «*qu'au niveau de certaines infrastructures réalisées par le Programme, les comités de gestion étaient en place, notamment pour les aménagements de bas-fonds et plaines et les périmètres maraîchers*», laissant suggérer que ce n'était pas le cas pour toutes les infrastructures et toutes les zones, d'une part, et d'autre part qu'un suivi insuffisant a été accordé à cet aspect pendant la mise en œuvre.

¹¹³ Ni le RAP, ni l'annexe du cadre logique ne mentionnent le nombre total de comités de gestion mis en place et appuyés à l'achèvement du PADAER et les dernières données disponibles datent de 2017.

¹¹⁴ Source: rapport d'achèvement du PADAER, 2019.

indéterminée et sans lien organique avec les organisations de producteurs de leur zone et, donc, sans obligation de leur rendre des comptes.

118. S'agissant des infrastructures pastorales, le rapport d'achèvement du programme conclut à la fragilité des comités de gestion des unités pastorales mis en place et au manque de visibilité sur le modèle de gestion le plus approprié pour les ouvrages et les magasins, ce qui constitue un risque pour leur durabilité malgré les services rendus aux bénéficiaires. Les UP appuyées n'ont pas encore de statut juridique et les associations d'usagers de forages (ASUFAR) qui pratiquent la tarification connaissent des problèmes de gouvernance et de transparence, ce qui est un risque pour la durabilité des ouvrages. Le RAP ne recommandait pas de mesures spécifiques pour continuer à appuyer les UP, mais la conception de PADAER-II semble avoir intégré ce besoin¹¹⁵.
119. Pour une grande partie, donc, la durabilité à moyen et long terme des ouvrages réalisés dans le cadre du PADAER ne semble pas pour l'instant garantie et dépendra de la mesure à laquelle le PADAER-II parviendra à renforcer les capacités organisationnelles et financières des divers comités de gestion mis en place, d'une part, et d'autre part de la capacité des autorités responsables locales à assurer les grosses réparations¹¹⁶, ce qui nécessitera notamment la disponibilité des équipements et outils requis. De fait, un certain nombre d'OP contactées par la mission d'EvPP ont mentionné que certaines infrastructures nécessitent déjà des réparations. Pour les aménagements du système de riziculture intensive, il est à noter qu'il est peu probable que les comités de gestion soient capables de financer les coûteux travaux de reprise de planage qui doivent être renouvelés tous les quatre à cinq ans, posant la question de la durabilité à long terme des investissements du Programme.
120. **La durabilité de l'accès aux autres facteurs de production est menacée par la faiblesse institutionnelle des OP.** La stratégie du PADAER reposait sur le renforcement des OP de base et de leurs faitières afin que ces organisations soient à même de garantir à leurs membres un accès amélioré aux facteurs de production et au marché. À l'achèvement du PADAER, cependant, moins de 20% des OP appuyées avaient atteint un niveau satisfaisant d'autonomisation. L'enquête finale d'impact a montré que la majorité des OP ne sont pas encore bien outillées pour organiser l'achat d'intrants au profit de leurs membres, ni pour écouler leur production. La plupart d'entre elles sont encore incapables de maîtriser le mécanisme de subventions pour l'accès aux intrants, alors que le rapport d'achèvement conclut que l'utilisation de ce mécanisme s'est faite au détriment d'un accès durable des OP et des producteurs au financement bancaire. Par ailleurs, seules les OP encadrées par la SAED ont reçu un appui pour le groupage et la commercialisation de la production, alors que dans les autres zones, ces services n'étaient pas disponibles pour les membres. Seules 46% des OP ayant mis en place un relais technique (dont seuls 20% ont été formés), les perspectives de durabilité de l'accès au conseil technique par l'intermédiaire des OP sont également faibles. Malgré ces constats, le RAP ne recommande pas clairement la stratégie à adopter par le PADAER-II concernant les OP appuyées dans le cadre du PADAER qui n'ont pas encore atteint l'autonomie et, de fait, le DCP du PADAER-II ne prévoit pas de cibler en priorité les OP appuyées lors de la précédente phase.
121. Tous ces éléments amènent à conclure que la durabilité de l'accès des producteurs aux principaux facteurs de production (intrants, crédit, conseil) et au marché (groupage de la production, services de commercialisation) est loin d'être garantie après l'achèvement du Programme. De fait, la diminution des superficies emblavées enregistrées en 2017 et 2018 s'explique possiblement par la difficulté des producteurs à financer leur campagne agricole. Les entretiens avec les OP menés

¹¹⁵ D'après les indications du DCP du PADAER-II.

¹¹⁶ À cet effet, le RAP n'indique pas si des dispositions formelles ont été prises dans ce sens, par exemple avec les mairies ou les services déconcentrés (services de l'équipement).

par l'EvPP ont confirmé que l'accès aux semences et autres intrants demeure une contrainte importante pour une grande partie des producteurs depuis l'achèvement du PADAER, certaines OP ayant même rapporté une augmentation du prix des intrants. Quant à l'accès au marché, de nombreux représentants d'OP ont déclaré qu'il s'est fortement détérioré en raison des conséquences de la pandémie de COVID-19, en raison de la fermeture de certaines routes, marchés et foires, et à cause de la fermeture des frontières empêchant les échanges transfrontaliers.

122. **La durabilité à moyen et long terme des micro et petites entreprises rurales sera fonction de leur capacité à accroître leur accès au marché et à des sources de financement.** À l'achèvement du PADAER, seules 8% des MPER appuyées disposent d'un plan d'affaires, 33% avaient reçu une formation sur la tenue des comptes et la maîtrise des coûts, et 4% ont été accompagnées pour accéder au financement bancaire. Par ailleurs, et pour les MPER actives dans la transformation de produits agricoles, la commercialisation de leur production est demeurée largement informelle et 54% font face à des difficultés pour l'écoulement de leur production. Enfin, les MPER n'ont pas été arrimées aux institutions pérennes de suivi, telles que les chambres consulaires. Tous ces facteurs sont autant d'obstacles aux perspectives de durabilité pour au moins 33% des MPER appuyées et déclarées non viables. Pour toutes les autres, leur durabilité ou perspective d'expansion seront fonction de leurs capacités à trouver des partenaires économiques pour l'écoulement de leurs produits, à résoudre leur problème d'approvisionnement en produits agricoles et à accéder au crédit bancaire.
123. **Conclusion sur la durabilité.** Si, depuis l'achèvement du PADAER, les exploitants, les organisations de producteurs et les MPER ont continué leurs activités productives, de nombreux risques pèsent sur les perspectives de durabilité à moyen et long terme des diverses infrastructures et aménagements réalisés par le PADAER, notamment en raison de la faiblesse des comités de gestion, lesquels devront impérativement continuer à être appuyés dans le cadre du PADAER-II. Il en va de même pour les nouvelles unités pastorales mises en place. Par ailleurs, le PADAER n'ayant pas apporté de réponse efficace pour la facilitation de l'accès des petits exploitants aux principaux facteurs de production et au marché, seule la continuation d'un appui mieux ciblé aux OP pourrait permettre à celles-ci, à l'avenir, d'atteindre un meilleur niveau d'autonomie institutionnelle et financière. Au vu de ces insuffisances, **les perspectives de durabilité des résultats du PADAER sont jugées «insatisfaisantes» (2).**

B. Autres critères de performance

Innovation

124. **L'innovation n'a pas été au cœur de la conception ni de la mise en œuvre du Programme.** Dans le document de conception de projet original, le faible taux d'adoption d'innovations technologiques était mentionné comme un problème à résoudre dans les zones d'intervention, et l'Effet 2 du cadre logique portait sur l'accès amélioré des bénéficiaires «aux facteurs de production et aux innovations technologiques». Pourtant, ce document ne comprenait aucune description précise du type d'innovations technologiques à introduire par le PADAER. Le PADAER a davantage été conçu comme un programme devant adopter ou mettre à l'échelle diverses approches testées dans le cadre d'autres projets, notamment du FIDA, que comme un programme innovant.
125. **Certaines adaptations techniques introduites pour l'aménagement des unités pastorales ont rencontré le succès.** Lors de la mise en œuvre, les principales innovations technologiques introduites ont concerné le secteur de l'élevage. Dans les UP, le PADAER a ainsi réalisé des abreuvoirs en T de grande dimension¹¹⁷ permettant une amélioration des conditions d'abreuvement des troupeaux

¹¹⁷ L'apport du PADAER a consisté à accroître la dimension des abreuvoirs pour permettre à un plus grand nombre d'animaux de s'abreuver.

et des gains de temps pour les éleveurs. Des améliorations techniques ont également été apportées au modèle de parcs à vaccination utilisé jusqu'alors en introduisant le concept de parcs mixtes permettant la vaccination des petits ruminants, en plus des bovins, d'une part, et en les équipant de quais d'embarquement et de débarquement, d'autre part, afin de permettre une vaccination plus rapide et sécurisée des troupeaux. D'après les informations collectées par la mission d'EVPP, ce modèle a encore été amélioré¹¹⁸ depuis l'achèvement du PADAER par le Ministère de l'élevage et de la production animale, ce dernier modèle étant maintenant celui préconisé par le Ministère pour tous les nouveaux projets d'appui au pastoralisme. D'après le rapport d'achèvement du projet, ces deux innovations ont été très appréciées des éleveurs. Cependant, on notera que, n'étant pas prévues dans le DCP, ces innovations ont entraîné un surcoût par rapport au budget prévu (voir chapitre *Efficiency*).

126. **L'introduction de la culture du riz de plateau n'a pas été concluante.** Dans le domaine agricole, une innovation du PADAER a concerné, dans une certaine mesure, l'introduction du riz de plateau à Kédougou et Kolda, zones dans lesquelles seule la riziculture de bas-fonds était jusque-là pratiquée. En raison de la faible pluviométrie enregistrée au cours des dernières années de mise en œuvre, et à en juger par l'évolution à la baisse des superficies emblavées à partir de 2017, cette innovation n'a été couronnée de succès¹¹⁹. En revanche, l'introduction de la microaspersion dans les bananeraies a été plus concluante¹²⁰.
127. **La conception innovante du PADAER n'a pas apporté la preuve de son efficacité ni de son efficacité.** Contrairement aux attentes, le PADAER n'a pas été utilisé comme cadre pour la programmation des nouvelles interventions du FIDA¹²¹. Aucun des documents consultés par la mission d'EvPP n'a par ailleurs montré qu'une réflexion approfondie avait été menée sur l'expérience du PADAER en matière de mutualisation des coûts de gestion, ni sur une meilleure architecture pour la gestion et la coordination des futurs projets, en particulier la question du nombre et du profil du personnel des antennes régionales et la pertinence d'un bureau de coordination situé à Dakar. Au regard des résultats, des coûts de gestion élevés du PADAER et de l'inefficacité du système de suivi-évaluation, l'innovation dans le mode de gestion du Programme ne paraît donc pas concluante.
128. Au vu de ces résultats, le critère de «l'innovation» est jugé **«plutôt satisfaisant» (4)**.

Reproduction à plus grande échelle

129. **Le PADAER n'a pas fidèlement reproduit les approches des autres projets du FIDA qu'il devait mettre à l'échelle.** La démarche adoptée par les concepteurs du PADAER a été de capitaliser les leçons de projets en cours ou achevés du FIDA ou de ses partenaires et de mettre à l'échelle certaines de leurs approches¹²². Toutes ces approches ont été effectivement mises à l'échelle par le PADAER - à l'exception du fonds levier¹²³ - mais elles n'ont pas été fidèlement suivies, ce qui a grandement nui à leur efficacité. Notamment, le modèle du PRODAM pour l'autonomisation des organisations de producteurs par un travail sur l'ingénierie sociale et leur accompagnement différencié selon leurs contraintes spécifiques et leur niveau d'autonomie n'a pas été reproduit, ni les approches du PAFA pour la gestion de la subvention dégressive ou le développement et la structuration des filières.

¹¹⁸ Avec l'introduction de deux couloirs d'accès séparés pour le petit et le gros bétail.

¹¹⁹ Voir chapitre *Impact sur la productivité agricole*.

¹²⁰ Voir chapitre *Adaptation au changement climatique*.

¹²¹ Le projet d'appui à l'insertion des jeunes ruraux agri-preneurs a été approuvé en septembre 2019.

¹²² Il s'agissait notamment: (a) des approches de structuration et d'autonomisation des OP du PSAOP et du PRODAM; (b) des technologies SRI du PRODAM; (c) du modèle de gestion des unités pastorales; (d) des techniques d'aménagement de bas-fonds pour la riziculture du PAPIL; (e) de l'approche de périmètres horticoles en aval de forage du PRODAM, PSSA et de la SAED; (g) de l'approche d'appui à la création des MPER du PROMER; et (i) la mise en place d'un fonds levier pour la facilitation de l'accès des OP au crédit bancaire du PSAOP.

¹²³ Le PADAER n'a pas facilité l'accès au crédit bancaire.

130. **Certaines innovations techniques introduites sont susceptibles d'être mises à l'échelle au niveau national.** Le Ministère de l'élevage et de la production animale a signalé sa volonté de promouvoir l'adoption du modèle de parc à vaccination développé par le Programme au sein de tous les futurs projets d'appui à l'élevage¹²⁴.
131. En somme, étant donné l'ampleur limitée des initiatives PADAER dans leur ensemble, le critère «reproduction à plus grande échelle» est jugé **«plutôt insatisfaisant» (3)**.

Égalité des genres et autonomisation des femmes

132. Les informations disponibles montrent que les femmes semblent avoir équitablement bénéficié des divers appuis du Programme. Les OP appuyées comptent ainsi entre 26 022 et 30 206 membres, selon les sources¹²⁵, dont 54% de femmes et 29% de jeunes et les femmes ont représenté 52% des bénéficiaires de formation en techniques agricoles. Au niveau des comités de gestion des diverses infrastructures, et selon les dernières données disponibles (2017), les femmes représentent 31% des membres et 37% des bénéficiaires des formations en gestion des infrastructures.
133. **Selon le peu de données disponibles, le PADAER a eu un impact marginal sur l'émancipation économique des femmes et des jeunes.** L'impact sexospécifique des interventions du PADAER et en termes d'autonomisation économique des femmes et des jeunes est un aspect insuffisamment étudié et documenté par le PADAER¹²⁶. Les informations disponibles, principalement issues de l'enquête d'impact finale, montrent que si une proportion plus importante de femmes a eu accès aux services de conseils, le taux d'adoption de variétés améliorées est plus faible parmi ce groupe (74%), comparé aux hommes pour le riz pluvial (97%), et les rendements obtenus pour toutes les spéculations appuyées sont systématiquement inférieurs parmi les exploitants femmes. L'accès à la terre est également moindre chez les femmes (3,1 ha exploités en moyenne toutes régions confondues) comparé aux hommes (4,9 ha exploités). L'enquête révèle aussi que le PADAER n'a pas eu d'impact positif sur l'augmentation des revenus des femmes, ni sur la situation nutritionnelle des ménages dont le chef de famille est une femme (les résultats obtenus auprès de l'échantillon de bénéficiaires étant comparables à ceux du groupe témoin).
134. **Le PADAER n'a pas su identifier les opportunités permettant l'émancipation économique d'un plus grand nombre de femmes et de jeunes.** La conception du Programme n'a pas reposé sur une analyse genre approfondie permettant d'identifier toutes les contraintes et les opportunités existantes pour les femmes et les jeunes. L'appui insuffisant du PADAER au maraîchage a notamment été une occasion manquée pour augmenter le revenu des productrices, alors que l'absence d'interventions permettant de faciliter l'accès au crédit a été un frein pour appuyer les jeunes porteurs d'un projet de micro et petite entreprise rurale. Le seul appui ciblé envisagé pour faciliter l'accès des femmes et des jeunes à des activités génératrices de revenus a concerné l'appui à un petit nombre de MPER dont 72% sont dans des secteurs traditionnellement occupés par les femmes (notamment la transformation des produits agricoles et forestiers), et le restant dans la construction métallique (secteur censé intéresser prioritairement les jeunes). Si cette approche peut paraître fondée en ce qu'elle minimise les efforts en matière de sensibilisation autour des questions de genre, elle a pu renforcer les stéréotypes de genre en cantonnant les femmes, et les

¹²⁴ Source: entretiens de la mission d'EvPP.

¹²⁵ Selon le cadre logique annexé au RAP, les 1 146 OP appuyées comptent 30 206 membres, dont 54% de femmes et 29% de jeunes et les femmes ont représenté 52% des bénéficiaires de formation en techniques agricoles. Au niveau des comités de gestion des diverses infrastructures, et selon les dernières données disponibles (2017), les femmes représentent 31% des membres et 37% des bénéficiaires des formations en gestion des infrastructures.

¹²⁶ Le DCP lui-même n'incluait pas d'objectif spécifique en la matière, se contentant de mentionner que le PADAER «accordera une attention particulière au ciblage des femmes et des jeunes».

hommes, à leurs rôles traditionnels, et elle n'était pas de nature à permettre l'expression de microprojets ou projets professionnels novateurs.

135. **Le PADAER n'a pas eu d'impact mesurable sur l'émancipation sociale des femmes ou sur leur pouvoir décisionnel au sein des instances dirigeantes des organisations de producteurs.** Selon le peu d'informations disponibles, 40% des OP appuyées seraient présidées par des femmes (dont 116 OP femmes et 275 OP mixtes)¹²⁷, ce qui semble refléter un bon niveau d'inclusion des femmes parmi les instances dirigeantes de ces organisations. Cependant, on note que l'accès des femmes aux formations de dirigeants d'OP organisées par le PADAER s'est heurté au problème de leur faible taux d'alphabétisation¹²⁸, ce qui, par ailleurs, interroge la décision du Programme de ne pas organiser les programmes d'alphabétisation fonctionnelle pourtant prévus dans le document de conception du projet. La langue utilisée lors des réunions des instances dirigeantes des OP (le wolof et un peu de français) a également été citée comme une barrière à la participation des nombreuses femmes ne parlant que le peulh. Enfin, et d'après les informations recueillies par la mission d'EvPP¹²⁹, on constate que les OP d'hommes (ou présidées par un homme) ont tendance à capter davantage les appuis du Gouvernement que les OP de femmes (ou les OP présidées par une femme), notamment lors de campagnes nationales de distribution de semences ou autres intrants. Le Programme n'a pas mis en place de mécanismes pour rectifier ce type de biais.
136. **Les points d'eau des unités pastorales ont allégé la charge de travail des femmes.** D'après les informations recueillies par la mission d'EvPP auprès de certaines parties prenantes, les infrastructures pastorales (châteaux d'eau, forages) ont permis de réduire les distances parcourues par les femmes ou les enfants pour l'abreuvement du petit bétail ou pour l'usage domestique, ce qui a diminué leur charge de travail. Il s'agit plutôt d'un impact inattendu, étant donné que la recherche d'approches ou d'interventions spécifiques permettant la plus grande participation des femmes aux activités du PADAER ou l'allègement de leur charge de travail, n'a pas été une préoccupation de la mise en œuvre.
137. **Conclusion sur l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes.** Le peu d'informations disponibles sur la question amène à conclure que le PADAER a eu un impact très limité sur l'émancipation économique des femmes et sur la diminution de leur charge de travail. Les seules interventions spécifiques à destination des femmes et des jeunes ont porté sur l'appui à un petit nombre de MPER et la conception du Programme ne comportait aucune action spécifique visant à lutter contre les stéréotypes de genre, à promouvoir l'émancipation sociale des femmes et des jeunes, ou leur participation au sein des processus locaux de décision et des instances dirigeantes des OP. Au vu de ces résultats, la performance du PADAER est jugée **«plutôt insatisfaisante» (3).**

Gestion de l'environnement et des ressources naturelles

138. **Les objectifs de préservation de l'environnement et de la gestion pérenne des ressources naturelles n'étaient pas des objectifs centraux du Programme** - malgré la pertinence de cette thématique au regard de la situation dans les zones d'intervention, notamment concernant les ressources en eau et en pâturages - ce qui s'est également reflété dans la mise en œuvre. Lors de sa conception, le PADAER avait été classé en «catégorie B» car peu susceptible d'entraîner des impacts négatifs significatifs sur le plan environnemental¹³⁰.
139. **Le PADAER n'a pas assuré un suivi environnemental rigoureux sur les impacts, les mesures d'atténuation et le respect des normes**

¹²⁷ Source: rapport de supervision du FIDA, 2019.

¹²⁸ Source: rapport d'achèvement du PADAER, 2019.

¹²⁹ Source: entretiens de la mission d'EvPP avec des OP de femmes.

¹³⁰ Selon la classification des procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique du FIDA (SECAP).

environnementales. Peu de données sont disponibles sur la qualité des ressources en eau, le suivi de la reconstitution des espèces dans les zones reboisées, le nombre d'intoxications liées à l'usage des pesticides ou le suivi des maladies hydriques.

140. **Les principales réalisations ont concerné la lutte contre l'ensablement** des sites aménagés et contre l'érosion des versants sur lesquels sont pratiquées les cultures pluviales sur 3 651 ha (60% de la cible) et le reboisement de 150 hectares avec l'appui de la Direction des eaux, forêts, chasse et de la conservation des sols (DEFCCS). Au sein des OP, 422 relais d'OP ont été formés aux techniques de conservation des eaux et des sols /défense et restauration des sols (CES/DRS), de phosphatage et de lutte contre l'érosion et un petit nombre d'exploitants (1 134) a été formé aux techniques et technologies de CES/DRS, de gestion des terres et de lutte contre l'érosion hydrique. L'impact de ces interventions n'a pas été documenté et seules des visites de terrain auraient permis de constater l'état de préservation de l'environnement.
141. Dans la région de Matam, l'appui aux unités pastorales visait à la réduction des effets négatifs de l'élevage extensif sur les ressources naturelles grâce à la gestion participative et durable des ressources pastorales et la préservation de l'environnement. Cet objectif n'a pas été atteint en raison des faibles capacités des comités de gestion des UP, ceux-ci étant encore incapables de motiver les utilisateurs et acteurs locaux pour la mise en œuvre des plans de gestion des UP. Les autres actions en faveur de l'environnement ont concerné la réalisation de 103 km de pare-feux (contre un objectif de 20 km) et le reboisement. Au vu des résultats de l'enquête d'impact finale, il semble que les pare-feux aient eu un effet positif inattendu sur la réduction de la mortalité du bétail provoquée par les feux de brousse, cette cause de mortalité, certes marginale¹³¹, n'étant quasiment plus mentionnée par agropasteurs bénéficiaires.
142. **Le rapport d'achèvement du projet relève que d'importantes activités n'ont pas été réalisées.** Ainsi, dans certaines zones, il a été constaté le non-respect de certaines mesures d'atténuation proposées dans le plan cadre de gestion environnementale et sociale (PCGES). On note aussi que le PADAER n'a pas évalué les capacités des nappes phréatiques à supporter la demande en eau et le Programme n'a pas élaboré de plan de gestion des ravageurs et des pesticides. À cet égard, le RAP mentionne que les visites de terrain ont permis de constater l'utilisation intensive d'herbicides chez certains bénéficiaires, ce qui peut favoriser la pollution et conduire à des intoxications. Aucune information n'est disponible sur la mesure dans laquelle les exploitants ont été suffisamment bien formés à l'utilisation des pesticides, ni sur leurs bonnes pratiques en la matière, et l'évaluation n'a pas pu approfondir cette question en l'absence de visites sur le terrain.
143. Au vu de ces résultats, la performance du PADAER en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles est jugée **«plutôt satisfaisante» (4).**

Adaptation au changement climatique

144. **L'adaptation au changement climatique n'était pas un élément central de la stratégie de mise en œuvre du Programme, malgré les impacts très négatifs du changement climatique dans les zones d'intervention.** En termes de mesures visant à renforcer les capacités d'adaptation au changement climatique, le DCP prévoyait essentiellement les actions suivantes (mais sans en spécifier l'ampleur): (i) la promotion de techniques de valorisation des résidus agricoles, du fumier et des déjections d'animaux; (ii) la redéfinition graduelle d'un calendrier cultural aménagé; (iii) la promotion de variétés à cycle court et peu exigeantes en eau; et (iv) la promotion des techniques d'irrigation au goutte-à-goutte.

¹³¹ Elle représente 0,33% des cause de mortalité du bétail chez les bénéficiaires, contre 1% chez les groupes témoins de l'enquête.

145. **Le PADAER a pu contribuer positivement à l'amélioration de la capacité d'adaptation au changement climatique des producteurs de céréales et de bananes bénéficiaires, avec un impact positif mesuré sur les rendements, mais cet impact concerne un nombre trop limité de bénéficiaires et n'a pas été correctement documenté.** Peu de résultats ont été documentés par le rapport d'achèvement du projet ou d'autres documents en dehors: (i) de la formation de 422 relais d'OP aux techniques de compostage et de phosphatage; (ii) de la promotion auprès des exploitants agricoles (dont le nombre exact n'a pas été documenté) de la pratique du compostage et de l'utilisation de la fumure organique; (iii) de la promotion de semences certifiées et de cycle court bien adaptées aux conditions climatiques locales¹³²; et (iv) de l'introduction de la microaspersion. Cette dernière intervention visant à réduire la consommation en eau a été promue sur une superficie restreinte (50 ha) dans la région de Tambacounda pour la production de bananes, avec des résultats intéressants en termes de rendements et de production¹³³ et certains cas de mise à l'échelle par des producteurs non bénéficiaires dans la région et à Kolda.
146. **L'expérimentation sur l'assurance agricole indicielle est intéressante, mais il était encore trop tôt, à l'achèvement du Programme, pour comprendre si ce modèle a le potentiel d'une mise à l'échelle plus large**¹³⁴. Comme évoqué précédemment, l'expérience de promotion de la culture du riz de plateau n'a pas été concluante et elle semble peu adaptée au changement climatique et à la tendance à la baisse de la pluviométrie. À noter que l'expérimentation par le PADAER de l'assurance agricole indicielle, non initialement prévue dans le document de conception, constitue un résultat intéressant et pertinent pour réduire les risques des exploitants liés aux aléas climatiques. Le mécanisme¹³⁵ de subventions initiales a permis à 636 producteurs de 46 OP dans 10 communes des régions de Tambacounda et de Kolda d'assurer leurs récoltes en 2016 et 2017. Cependant, et selon les informations recueillies par la mission d'EvPPP, il est évident que toutes les OP et les exploitants sensibilisés à l'assurance agricole n'ont pu en bénéficier, malgré les promesses du PADAER.
147. Les éléments précédents permettent de conclure que la performance du PADAER en matière d'adaptation au changement climatique est jugée **«plutôt satisfaisante» (4)**.

¹³² Notamment pour le niébé et riz (Sahel 108, ITA 123, BG 90.2, NERICA 4 et NERICA 6).

¹³³ Les rendements sont passés de 20 t/ha à 40 t/ha en moyenne, avec des pics de 70 t/ha. L'investissement sur les 50 ha de bananeraie a permis d'obtenir une production globale brute de 2 091 tonnes entre mai 2015 et juin 2018.

¹³⁴ Le RAP constate que le nombre d'adhérents s'est élevé à 233 en 2015, 636 en 2016, et 354 en 2017 (les raisons de cette baisse n'ayant pas été étudiées). Une étude plus approfondie de cette expérience serait nécessaire avant de conclure à son succès et de la promouvoir.

¹³⁵ Les OP ont bénéficié d'une double subvention: le produit de l'assurance indicielle subventionné par l'État à hauteur de 50%; et une subvention du PADAER de 90%, 70% ou 50%, selon le niveau d'autonomie des OP.

C. Évaluation globale du Programme

148. Malgré une extension de sa durée de mise en œuvre, le PADAER n'est pas parvenu à atteindre les objectifs spécifiques qui lui avaient été assignés. Le PADAER aura utilement appuyé le Gouvernement sénégalais dans la recherche de l'autonomie en riz, même si les rendements obtenus restent en-deçà des possibilités et des attentes. Toutefois, l'appui à la riziculture n'a concerné qu'un nombre limité de bénéficiaires et il s'est fait aux dépens de l'appui au maraîchage, ce qui a une incidence négative sur la rentabilité de l'investissement des bailleurs du Programme.
149. L'appui aux éleveurs, limité à la réalisation tardive d'infrastructures et sans travail sur l'ingénierie sociale autour de la question de la gestion des ressources pastorales, était de portée insuffisante au regard des défis dans la zone d'intervention. De même, l'appui du PADAER à un petit nombre de micro et petites entreprises rurales sans liens formels avec les organisations de producteurs et la réalisation trop tardive d'un certain nombre d'infrastructures de commercialisation qui n'ont encore pu générer aucun bénéfice, n'ont été ni efficaces, ni réellement pertinents, au regard des besoins des acteurs des filières. De nombreux risques pèsent sur les perspectives de pérennité des acquis du Programme, notamment le manque de fonctionnalité des divers comités de gestion mis en place et les faiblesses institutionnelles d'un grand nombre d'OP, dont certaines sont endettées auprès de BAMTAARE ou d'une institution bancaire. Au vu de ces résultats, **la performance d'ensemble du PADAER est jugée «plutôt insatisfaisante» (3).**

D. Performance des partenaires

Performance du FIDA

150. Jusqu'en 2016, le FIDA a organisé deux missions annuelles, avant d'adopter une fréquence annuelle jusqu'à l'achèvement (13 missions de supervision et de soutien à la mise en œuvre au total). L'appui fourni par le FIDA à l'unité de coordination du programme lors des missions de supervision et d'appui a généralement été apprécié par les membres de l'UCP interrogés par la mission d'EvPP. Le rapport d'achèvement mentionne que, jusqu'à la revue à mi-parcours, le FIDA a traité avec diligence les avis de non-objection (ANO), ce qui n'a plus été possible pendant la période du financement additionnel à cause de problèmes de documentation insuffisante fournie par l'UCP. Le FIDA a également répondu avec diligence au besoin de financement supplémentaire.
151. **En raison de lacunes dans le système de suivi-évaluation, le FIDA a pris conscience trop tard de la réalité de la situation sur le terrain, en particulier des implications négatives de certains changements apportés à la logique interne du Programme en cours de mise en œuvre.** La mission note que ce n'est qu'à partir de 2018 que les rapports de supervision deviennent vraiment critiques et commencent à soulever certains des problèmes de mise en œuvre et des risques pesant sur la durabilité des interventions¹³⁶. Ceci atteste que les lacunes du système de suivi-évaluation (lesquelles n'ont été que tardivement détectées par le FIDA) ne lui ont pas permis de disposer en temps opportun de données pertinentes et fiables sur les effets et l'impact réels du PADAER¹³⁷. Seule une mission de supervision, en 2015, a inclus un spécialiste en suivi-évaluation et la fiabilité des données n'a pas été suffisamment vérifiée, notamment les données SYGRI sur le nombre de ménages bénéficiaires. Le FIDA n'a pas réussi à anticiper les bouleversements dans la logique interne du PADAER introduits par les diverses modifications apportées à la conception initiale, à la recherche de raccourcis pour une mise en œuvre plus rapide afin de

¹³⁶ Presque systématiquement, et s'appuyant sur le seul fait que l'appui attendu a bien été fourni aux agriculteurs, les rapports de supervision successifs concluent que le Programme «contribue significativement à la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages, ce qui montre la pertinence de ses interventions». Les résultats de l'enquête finale ont cependant invalidé en grande partie cette affirmation qui n'a jamais été, jusque-là, étayée par des données fiables.

¹³⁷ Le PADAER a été considéré comme le meilleur projet de la Division Afrique de l'Ouest du FIDA pendant deux ans et avait reçu le prix du meilleur projet de développement du côté du Gouvernement.

rattraper le retard initial, et n'a pas procédé à la révision des tableaux de coûts lors de la revue à mi-parcours.

152. Sur la base de cette appréciation, la note relative à la performance du FIDA est **«plutôt insatisfaisante» (3)**.

Performance du Gouvernement

153. **L'engagement et la supervision technique du gouvernement, en particulier du Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural, ont été réguliers, mais avec quelques retards et un manque de suivi par le comité de pilotage du projet.** Au niveau central, le comité de pilotage (CP) s'est régulièrement réuni pour l'approbation des PTBA mais il s'est insuffisamment impliqué dans le suivi du PADAER, et on note une certaine instabilité au niveau du poste de président du CP¹³⁸. Des désaccords entre le Gouvernement et le FIDA sur le recrutement du personnel clé de l'unité de coordination avaient, en partie, causé le retard dans le démarrage du Programme. Le Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural – la tutelle technique du PADAER – et le Ministère de l'élevage et des productions animales ont régulièrement participé aux missions de supervision conjointement avec le FIDA. Le PADAER a été considéré par ce Ministère comme un projet phare pendant au moins deux ans, notamment au regard de sa contribution à l'objectif national de promotion de la riziculture. Des protocoles d'accord ont été signés avec différentes directions¹³⁹ pour la mise en œuvre de certaines interventions, avec des difficultés ou retards rencontrés avec deux d'entre eux (l'Institut national de pédologie pour la réalisation des ouvrages de DRS/CES, l'ANCAR et la Direction de l'hydraulique pour les forages).
154. **Les dispositions de l'accord de financement ont été pour la plupart respectées, quoiqu'avec quelques retards, et un manque de soutien budgétaire suffisant pour le financement supplémentaire.** Du côté du représentant de l'emprunteur - le Ministère de l'économie, des finances et du plan - , le rapport d'achèvement a constaté des défaillances au niveau du paiement de l'assurance maladie du personnel¹⁴⁰. Par ailleurs, les nouvelles directives de la Direction de l'appui technique des collectivités locales (DATCL) instaurées à partir d'avril 2018 ont entraîné des retards dans l'approbation des demandes de retrait de fonds (DRF) et ces nouvelles dispositions ne sont pas en conformité avec l'accord de financement. Les autres dispositions de l'accord de financement avaient été mises en application à partir de 2017, à l'exception de l'assurance maladie du personnel. Après l'entrée en vigueur du financement additionnel, le Gouvernement n'a pas pu programmer les ressources budgétaires suffisantes pour prendre en charge pendant 18 mois le fonctionnement de l'UCP durant la période de prorogation, ce qui a affecté la performance de l'UCP.
155. **Les services gouvernementaux décentralisés ont rencontré des difficultés, dont la conception de PADAER n'a pas suffisamment tenu compte.** Au niveau décentralisé, des protocoles ont été signés avec les DRDR des quatre régions, mais pas avec les services de l'élevage de Matam, ce qui a suscité des interrogations et des frustrations au sein du personnel technique de ces services. Il est à noter qu'aucun des services déconcentrés de l'État n'a pu bénéficier d'un appui matériel ou financier, malgré la faiblesse notoire de leurs moyens humains, budgétaires, logistiques et de fonctionnement, le DCP ne prévoyant aucun appui en ce sens. Le rapport d'achèvement a constaté que seule la DRDR de la région de Matam a eu une performance satisfaisante, les directions des autres régions ayant rencontré plus de difficultés dans la planification et la coordination des activités des différents projets de développement au niveau régional.
156. Dans l'ensemble, le Gouvernement a respecté les accords de prêt, et les lacunes étaient dues à un manque de capacité, d'une part, mais aussi à des défauts de la

¹³⁸ Trois personnes différentes se sont succédé à ce poste.

¹³⁹ Institut national de pédologie, Direction de l'hydraulique, DBRLA, Centre de suivi écologique et OFOR.

¹⁴⁰ L'assurance maladie n'a été payée que pendant 20 mois sur six ans.

conception du projet. Sur la base de cette appréciation, la note relative à la performance du Gouvernement est «*plutôt satisfaisante*» (4).

E. Évaluation de la qualité du rapport d'achèvement

157. **Portée.** Le RAP préparé par une mission conjointe du FIDA et du Gouvernement du Sénégal a couvert toutes les rubriques et thématiques requises. Tous les critères ont été analysés avec la profondeur requise sur la base des données quantitatives disponibles et de l'information qualitative récoltée par la mission. Les annexes sur les résultats de l'enquête d'impact finale et les verbatims des ateliers locaux de restitution de la revue d'achèvement sont très utiles, bien qu'elles allongent la longueur du document. Certains aspects ont cependant été insuffisamment approfondis, notamment: (i) la question de l'impact sur le capital humain et social, (ii) la question de la gestion des ressources naturelles; (iii) la question de l'émancipation économique des femmes et des jeunes (iii) le manque de conclusions claires sur la pratique du système de riziculture intensive; (iv) le manque de réflexion sur la façon dont la problématique du changement climatique a été prise en compte; et (v) la qualité et la fiabilité des données disponibles sur les produits, effets et impact. Sur cette base, **la portée du RAP est jugée «*plutôt satisfaisante*» (4).**
158. **Qualité.** Le RAP a été finalisé en décembre 2019, soit six mois après la date d'achèvement du PADAER. Le document est clair et exhaustif, et exploite adéquatement les données quantitatives et qualitatives disponibles, notamment l'enquête finale d'impact et les opinions des parties prenantes consultées lors des ateliers locaux de restitution organisés par la mission d'achèvement. Les sources pour les informations présentées sont généralement spécifiées. Les observations et réflexions de la mission sur un certain nombre d'aspects, notamment sur le choix des approches de mise en œuvre et l'impact du Programme, viennent utilement enrichir l'analyse et apportent un éclairage nouveau sur la performance du PADAER par rapport au contenu des rapports de supervision. Dans l'ensemble, **la qualité du RAP est jugée «*satisfaisante*» (5).**
159. **Franchise.** Le RAP présente avec franchise et de façon équilibrée les acquis et points forts du PADAER, tout comme ses faiblesses et les points négatifs de la mise en œuvre. Le document analyse de façon critique toutes les modifications apportées à la conception initiale du Programme et les conséquences de ces choix. Certaines notes attribuées aux différents critères d'évaluation paraissent cependant surévaluées au regard de la performance du Programme et des résultats de l'enquête finale d'impact. Sur cette base, **la franchise du document est jugée «*plutôt satisfaisante*» (4).**
160. **Enseignements issus de l'expérience.** Le RAP présente un certain nombre d'enseignements clairs, pertinents et bien argumentés, qui découlent logiquement de l'analyse. Le RAP manque cependant de recommandations opérationnelles et détaillées en lien avec chacun de ces enseignements, ce qui aurait été utile pour la mise en œuvre du PADAER-II. Sur cette base, **les enseignements issus de l'expérience sont jugés «*plutôt satisfaisants*» (4).**

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

161. **La conception du PADAER répondait aux besoins des exploitants agricoles mais comportait un certain nombre de lacunes qui ont nui à l'efficacité du Programme.** L'objectif de professionnalisation de toutes les organisations de producteurs en prélude à la mise en place d'un système pérenne pour l'exploitation des ressources naturelles était trop ambitieux au regard des interventions prévues et des faibles capacités des OP des zones d'intervention au démarrage du PADAER. En l'absence d'activités spécifiques permettant aux exploitants d'accéder au crédit bancaire, le manque de moyens financiers a constitué dès le démarrage un goulet d'étranglement pour l'accès des exploitants aux intrants et autres facteurs de production. Les actions prévues pour améliorer l'environnement post-récolte et la commercialisation de la production étaient quant à elles de portée trop limitée en comparaison des besoins, sans stratégie visant à l'intégration des exploitants et des OP au sein des filières et à la mise en relation des différents acteurs des filières. Par ailleurs, la conception était centrée sur la réalisation d'infrastructures et d'ouvrages et manquait d'actions en faveur du renforcement des capacités individuelles et du capital social, s'agissant notamment de l'appui aux éleveurs. Enfin, le document de conception du programme ne décrivait pas de véritable stratégie pour l'intégration économique des femmes et des jeunes et les actions visant à la création d'emplois ruraux étaient largement insuffisantes par rapport aux besoins et défis.
162. **En cours de mise en œuvre, un certain nombre de décisions de gestion ont été prises sans réflexion approfondie sur leurs conséquences au niveau de la logique d'intervention, du budget ou de la durabilité des résultats.** De façon générale, le PADAER n'a pas fidèlement suivi les approches des autres projets du FIDA qu'il devait mettre à l'échelle, et ce, parce que le contexte d'intervention du PADAER était trop différent¹⁴¹, par souci de rattraper les retards de démarrage, ou par manque de budget. L'introduction du mécanisme de subventions dégressives pour l'acquisition d'intrants et de matériel pour pallier l'accès difficile au crédit a conduit à un dépassement vertigineux du budget prévu pour ces activités, au détriment de celui disponible pour les activités de renforcement des capacités institutionnelles des OP. Dans un contexte où les exploitants sont habitués à recevoir des intrants gratuits en provenance de projets du Gouvernement ou d'autres bailleurs, le PADAER n'est en fait pas parvenu à démontrer la pertinence de son approche. Le choix de confier à BAMTAARE l'organisation de la fourniture d'intrants, de matériels et de semences pour pallier la faiblesse institutionnelle des OP a par ailleurs conduit à limiter les capacités d'apprentissage de ces dernières. Dans la hâte de réaliser avant la date d'achèvement toutes les infrastructures et ouvrages prévus, le PADAER n'a pas prêté une attention suffisante à la mise en place de comités de gestion fonctionnels, ni au renforcement du capital social indispensable à la pérennisation des interventions, notamment les unités pastorales. Enfin, la décision de privilégier la riziculture au détriment du maraîchage a nui à l'objectif d'amélioration des revenus des femmes exploitantes agricoles et a négativement impacté le taux de rentabilité interne du Programme.
163. **Les mécanismes internes du FIDA¹⁴² n'ont pas permis d'anticiper ou détecter les problèmes.** Le bon taux d'exécution du PADAER a masqué des résultats insuffisants en termes d'effets et d'impact. Du fait des insuffisances du système de suivi-évaluation, il aura fallu attendre le rapport d'achèvement et la réalisation de l'enquête finale d'impact pour que ne soient réellement révélés le faible impact du PADAER et les faiblesses de la mise en œuvre. Ni les missions de

¹⁴¹ Comme dans le cas du PAFPA, ce projet ayant été dans un contexte de mise en œuvre très différent et dans des zones dans lesquelles les OP existantes avaient reçu un appui de la part de nombreux projets depuis des décennies, ce qui n'était pas le cas dans les zones du PADAER, moins appuyées par le Gouvernement ou les autres bailleurs.

¹⁴² Tels que les missions de supervision, la revue à mi-parcours ou le processus pour l'approbation des demandes d'extension ou de financement additionnel.

supervision du FIDA, ni la revue à mi-parcours, ne sont parvenues à prendre pleinement la mesure des défis et à réorienter à temps la mise en œuvre.

164. **La gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique ont été des thèmes négligés, dans la conception comme lors de la mise en œuvre, en dépit de leur grande pertinence dans les zones d'intervention.** De fait, la faible pluviométrie enregistrée au cours de la mise en œuvre du PADAER a eu un impact négatif important sur la production et les rendements, notamment concernant le riz sur plateau.
165. **À l'achèvement du PADAER, les acquis indéniables du Programme, à savoir les aménagements et ouvrages hydroagricoles ayant permis une augmentation de la production et des revenus des exploitants agricoles, sont en partie menacés par la faiblesse des comités de gestion des infrastructures mis en place et leur manque de budget de fonctionnement.** De même, sans comités de gestion fonctionnels et dynamiques, il sera difficile d'exploiter pleinement les nouvelles infrastructures pastorales et les complexes commerciaux mis en place trop tardivement. Par ailleurs, en raison de la persistance de leurs faiblesses organisationnelles et institutionnelles, voire de leur niveau d'endettement, une grande partie des OP appuyées par le PADAER ont encore besoin d'un appui ciblé afin de devenir capables de fournir à leurs membres les services indispensables pour faciliter l'accès des petits producteurs aux intrants et au marché.

B. Recommandations

166. Afin de répondre plus efficacement et durablement à la problématique des petits producteurs établis dans les zones d'intervention du PADAER et que la mise en œuvre en cours de la deuxième phase du Programme (à travers le PADAER-II) soit enrichie des enseignements issus de l'expérience, il est formulé les recommandations suivantes.
167. **Recommandation 1. Afin d'améliorer les perspectives de durabilité des acquis du PADAER, il sera indispensable que le PADAER-II continue à appuyer tous les comités de gestion des infrastructures, les unités pastorales et certaines organisations de producteurs.** Pour les comités de gestion des infrastructures, l'objectif sera d'améliorer leurs capacités techniques et organisationnelles et de trouver des mécanismes pérennes permettant le financement de l'entretien et des petites réparations des infrastructures. Pour les réparations plus importantes, il sera important de s'assurer que les services concernés de l'État soient sensibilisés à la nécessité de les budgétiser et d'assurer les travaux. Un appui plus soutenu devra également être apporté aux comités de gestion des complexes commerciaux, avec recherche de la façon optimale d'utiliser et gérer ces complexes, ainsi qu'aux comités de gestion des unités pastorales, avec un appui en renforcement de leurs capacités à promouvoir la gestion participative des ressources pastorales. S'agissant des organisations de producteurs, il serait utile que le PADAER-II réalise un diagnostic institutionnel approfondi, avant de proposer un accompagnement très ciblé à celles qui en ont encore besoin en fonction de leur niveau d'autonomisation, avec une attention particulière portée aux OP endettées. Les micro et petites entreprises rurales ayant déjà été appuyées par deux précédents projets du FIDA, l'appui du PADAER-II pourrait se concentrer sur un accompagnement ponctuel pour l'établissement de contrats d'approvisionnement en matières premières auprès des OP. Le PADAER-II devra également continuer l'appui aux comités de gestion de toutes les infrastructures marchandes, et revoir leur ancrage, structuration, forme juridique, et modalités de fonctionnement. De façon plus générale, il est recommandé que le PADAER-II s'attache à rectifier les insuffisances du PADAER identifiées dans le présent rapport.
168. **Recommandation 2. Les futurs projets du FIDA (dont le PADAER-II) visant à appuyer les petits exploitants agricoles devront accorder davantage d'importance à la question de l'accès au crédit et à l'assurance agricole,**

ainsi qu'à l'accompagnement des OP et des producteurs dans l'élaboration de leurs dossiers de financement auprès d'institutions financières. Un dialogue avec ces dernières serait également utile autour de l'adaptation de l'offre de crédits pour le financement des campagnes agricoles. Par ailleurs, il serait utile d'étudier en profondeur les diverses options existantes pour la mise en place d'un système de subventions dégressives géré par les OP de base, ou les OP faitières, en tenant compte des capacités financières des producteurs et du besoin d'harmonisation de ce mécanisme avec ceux des autres projets actifs dans les mêmes zones d'intervention. Un dialogue avec le Gouvernement et les autres bailleurs du secteur agricole sur les politiques nationales en matière de subvention des intrants agricoles (leurs avantages, inconvénients, etc.) sur la base d'une étude approfondie de l'expérience du FIDA et d'autres bailleurs pourrait également s'avérer très utile. Enfin, et afin d'éviter les difficultés du PADAER, il serait important que le système de suivi-évaluation du PADAER-II permette un suivi très rapproché de la mise en œuvre de ce mécanisme, avec développement et suivi d'une batterie d'indicateurs de produits et d'effets pertinents et l'organisation d'enquêtes qualitatives permettant de mesurer, entre autres, la satisfaction des producteurs ou leurs difficultés.

169. **Recommandation 3. Afin que les équipes de gestion des projets et le FIDA disposent d'informations fiables et régulières sur les progrès de la mise en œuvre et les effets précoces du projet, il est indispensable que le système de suivi-évaluation porte sur une batterie exhaustive d'indicateurs pertinents,** au-delà des seuls indicateurs figurant dans le cadre logique du document de conception. Ces indicateurs devront être développés à partir de la théorie du changement (ou de la chaîne de résultats) implicite ou explicite du projet et mesurés régulièrement au moyen d'outils de collecte appropriés, notamment par la réalisation d'enquêtes quantitatives périodiques sur les effets et la réalisation d'enquêtes qualitatives. Les équipes de gestion et le FIDA doivent également apporter plus d'attention à la comptabilisation du nombre exact de bénéficiaires (individus, ménages, OP, MPER, etc.) pour chaque type d'appui, en s'attachant à éviter les doublons dans le calcul du nombre total de personnes et de ménages appuyés chaque année. Il serait utile que les missions de supervision incluent systématiquement un expert en suivi-évaluation. Il est par ailleurs recommandé que le PADAER-II développe une méthodologie standard permettant de suivre et d'évaluer les capacités des organisations de producteurs appuyées.
170. **Recommandation 4. Toutes les approches des futurs projets devraient se baser sur des études approfondies du milieu.** Afin d'apporter un appui pertinent et efficace aux femmes et aux jeunes, il serait ainsi utile que les **interventions des futurs projets soient définies sur la base d'études «genre» permettant de mieux cibler les besoins, opportunités et contraintes** spécifiques de ces groupes cibles et que les projets offrent un appui plus exhaustif à un plus grand nombre de femmes et de jeunes. De même, tout projet visant à appuyer les maillons «production», «transformation» et «commercialisation» devrait impérativement être **conçu sur la base d'études filières approfondies permettant de bien identifier tous les acteurs et leurs rôles,** ainsi que les contraintes spécifiques ou goulets d'étranglement des diverses chaînes de valeurs appuyées, préalablement à l'identification d'interventions pertinentes. Avant toute intervention d'appui institutionnel en leur faveur, la réalisation d'un inventaire des organisations de producteurs existantes et d'un **diagnostic institutionnel** permettant de mieux apprécier leurs capacités et leurs lacunes paraît indispensable.
171. **Recommandation 5. Toute modification importante à la conception originale d'un projet devrait être précédée d'une analyse approfondie de l'impact sur la logique interne d'un projet.** Toute décision portant sur la modification d'un aspect clé de la conception d'un projet (approches de mise en œuvre, choix des partenaires de mise en œuvre, types de cultures à promouvoir, etc.) ne devrait être

prise qu'après réflexion approfondie par le FIDA sur l'impact plausible de ces changements sur la logique interne de la conception et sur le budget. Toute modification susceptible de changer sensiblement les coûts unitaires initiaux et les allocations budgétaires entre composantes (augmentation des superficies, modifications techniques, redimensionnement des ouvrages, etc.) devrait obligatoirement conduire le FIDA à réviser le budget prévisionnel et les tableaux de coûts d'un projet.

Informations de base sur le Programme

			<i>Montant approuvé (en millions d'USD)</i>		<i>Montant effectif (en millions d'USD)</i>	
Région	WCA	Coût total du projet	51,5		52,9	
Pays	La République du Sénégal	Montant du prêt du FIDA et % par rapport au coût total	32,3	63%	32,6	62%
Numéro d'identification du projet FIDA	1100001614	FIDA (financement supplémentaire)	5,8	11%	5,4	10%
Numéro du prêt	L-E--2-(1000004092) L-I--843-(1000004093)	Emprunteur	2,7	5%	3,6	7%
Type de projet (sous-secteur)	développement agricole	Fonds fiduciaire espagnol	10,1	20%	8,0	15%
Type de financement*	Prêt	Contribution des bénéficiaires	0,6	1%	3,4	6%
Conditions de prêt	conditions particulièrement favorables					
Date d'approbation	15/09/2011					
Date de signature du prêt	12/10/2011					
Date d'entrée en vigueur	12/10/2011					
Modifications du prêt		Nombre de bénéficiaires	50 000 ménages		43 753 ménages	
Prolongation du prêt	2 ans					
Chargés de programme de pays	Benoît Thierry (actuel); Luyaku Loko Nsimpas	Date de clôture du prêt			31/12/2019	
Directeur(s) régional(aux)	Nadine Gbossa (actuel par intérim); Martin Lisandro; Sana Jatta; Perin Saint Ange; Ides de Willebois	Examen à mi-parcours			10/05/2016	
Évaluateur de l'évaluation de la performance du projet	Eoghan Molloy Maria Donnat	Décaissement du prêt du FIDA à l'achèvement du projet (%)			100% (premier prêt); 91,3% (financement supplémentaire)	
Membres du panel contrôle qualité de l'évaluation de la performance du projet	Johanna Pennarz; Kouessi Maximin Kodjo; Hendrika Stuart; Fabrizio Felloni	Date du rapport d'achèvement du projet			24/12/2019	

Source: DCP (2011); rapport de financement additionnel (2017); RAP (2019); système de gestion des résultats opérationnels du FIDA.

* Prêt consenti à des conditions particulièrement favorables assorti d'un délai de remboursement de 40 ans, y compris un délai de grâce de 10 ans, avec des frais de service de 0,75 % par an.

Définition et notation des critères d'évaluation utilisés par l'IOE

Critères	Définition*	Obligatoire	À noter
Impact sur la pauvreté rurale	Impact, positif et négatif, induit par une intervention de développement, directement ou non, intentionnellement ou non, sur les conditions de vie des ruraux pauvres.	X	Oui
	<i>Quatre domaines d'impact</i>		
	Revenus et avoirs nets des ménages: les revenus des ménages permettent d'évaluer le flux des avantages économiques individuels ou collectifs, alors que les actifs se rapportent à un stock d'éléments ayant une valeur économique. L'analyse doit inclure une évaluation des tendances en matière d'égalité observées au fil du temps.		Non
	Capital humain et social et autonomisation: inclut l'évaluation des changements survenus dans l'autonomisation des individus, la qualité des organisations et institutions locales ainsi que les capacités individuelles et collectives des pauvres, et en particulier la mesure dans laquelle certains groupes spécifiques comme les jeunes sont inclus ou exclus du processus de développement.		Non
	Sécurité alimentaire et productivité agricole: changements dans le domaine de la sécurité alimentaire, en relation notamment avec la disponibilité, la stabilité, l'accessibilité économique et l'accès à la nourriture et à la stabilité de cet accès; l'évolution de la productivité agricole est pour sa part mesurée en termes de rendement; la nutrition est liée à la valeur nutritionnelle de la nourriture et la malnutrition infantile.		Non
	Institutions et politiques: évaluation des changements survenus sur le plan de la qualité et de la performance des institutions, des politiques et du cadre réglementaire qui ont une incidence sur les conditions de vie des pauvres.		Non
Performance des projets	Moyenne des notes relatives à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à la durabilité des avantages.	X	Oui
Pertinence	Mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention de développement coïncident avec les besoins des bénéficiaires et du pays, les priorités du FIDA et les politiques des partenaires et des donateurs. Cela suppose aussi d'évaluer la cohérence et la conception du projet dans la perspective de la réalisation de ses objectifs. Il convient également d'évaluer si les objectifs et la conception abordent le problème de l'inégalité entre les sexes, par exemple, en évaluant la pertinence du ciblage des stratégies adoptées.	X	Oui
Efficacité	Mesure dans laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.	X	Oui
Efficience	Mesure dans laquelle la conversion des ressources (fonds, compétences spécialisées, temps, etc.) en résultats est économique.	X	Oui
Durabilité des avantages	Probabilité de pérennisation des avantages nets résultant d'une intervention de développement au-delà de la phase de financement extérieur. Ce critère comporte également l'évaluation de la probabilité, pour les résultats effectifs et prévus, de persister en dépit des risques après la fin de l'intervention.	X	Oui
Autres critères de performance			
Égalité des sexes et autonomisation des femmes	Mesure dans laquelle les interventions du FIDA ont favorisé l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, par exemple, en ce qui concerne l'accès et les droits des femmes aux actifs, ressources et services; la participation au processus décisionnel; l'équilibre de la charge de travail et l'impact sur les revenus des femmes, la nutrition et les moyens de subsistance.	X	Oui
Innovation	Mesure dans laquelle les actions de développement du FIDA sont parvenues à introduire des approches novatrices de réduction de la pauvreté rurale.	X	Oui
Reproduction à plus grande échelle	Mesure dans laquelle les actions de développement du FIDA ont été reproduites à plus grande échelle (ou le seront vraisemblablement)	X	Oui

<i>Critères</i>	<i>Définition*</i>	<i>Obligatoire</i>	<i>À noter</i>
	par les autorités gouvernementales, les organisations de donateurs, le secteur privé et d'autres institutions.		
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	Mesure dans laquelle un projet contribue à des changements dans la protection, la remise en état des ressources naturelles et de l'environnement ou à leur épuisement.	X	Oui
Adaptation au changement climatique	Contribution du projet à l'amélioration de la résilience face au changement climatique et au renforcement de la capacité des bénéficiaires à gérer les risques climatiques à court et à long terme.	X	Oui
Évaluation globale du projet	Fournit une évaluation d'ensemble de l'intervention, s'inspirant de l'analyse et de la notation concernant l'impact sur la pauvreté rurale, la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité des avantages, l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, l'innovation, la reproduction à plus grande échelle, ainsi que la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique.	X	Oui
Performance des partenaires			
• FIDA	Contributions apportées par les partenaires à la conception, à l'exécution, au suivi, à la présentation des résultats, à la supervision et à l'appui à l'exécution ainsi qu'à l'évaluation du projet. Les résultats obtenus par les partenaires seront évalués sur une base individuelle, compte tenu du rôle et des responsabilités attendus de chacun d'eux durant le cycle de vie du projet.	X	Oui
• Gouvernement		X	Oui

* Ces définitions s'appuient sur le glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats du comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques; le cadre méthodologique d'évaluation des projets convenus avec le Comité de l'évaluation en septembre 2003, la première édition du Manuel de l'évaluation discutée avec le Comité de l'évaluation en décembre 2008 et d'autres discussions avec le Comité de l'évaluation en novembre 2010 sur les questions clés et les critères d'évaluation d'IOE.

Tableau comparatif des notes attribuées^a

<i>Critères d'évaluation</i>	<i>FIDA/Département gestion des programmes (PMD) Notes d'évaluation</i>	<i>Évaluation de la performance du projet Notes d'évaluation</i>	<i>Écarts</i>
Impact sur la pauvreté rurale	4	4	0
Performance du projet			
Pertinence	4	4	0
Efficacité	4	3	-1
Efficience	4	3	-1
Durabilité des résultats	2	2	0
Performance du projet^b	3,5	3	0,5
Autres critères de performance			
Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes	4	3	-1
Innovation	4	4	0
Reproduction à plus grande échelle	3	3	0
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	4	4	0
Adaptation au changement climatique	4	4	0
Évaluation globale du projet^c	4	3	-1
Performance des partenaires^d			
FIDA	4	3	-1
Gouvernement	4	4	0
Moyenne nette des écarts			-0,33

^a Barème de notation: 1 = très insuffisant; 2 = insuffisant; 3 = plutôt insuffisant; 4 = plutôt satisfaisant; 5 = satisfaisant; 6 = très satisfaisant; n.f. = non fourni; n.a. = non applicable.

^b Moyenne arithmétique des notes attribuées aux critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de la durabilité des résultats.

^c Il ne s'agit pas de la moyenne des notes des critères individuels d'évaluation mais d'une évaluation d'ensemble du projet, s'appuyant sur l'impact sur la pauvreté rurale, la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité des résultats, la reproduction à plus grande échelle et l'égalité entre les sexes, l'innovation, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique.

^d Les notes de la performance des partenaires ne constituent pas une composante de la note d'évaluation globale.

Notes de la qualité du rapport d'achèvement du projet

	<i>Notes PMD</i>	<i>Notes IOE</i>	<i>Écarts net</i>
Enseignements	n.a.	4	n.a.
Franchise	n.a.	4	n.a.
Portée	n.a.	4	n.a.
Qualité (méthodes, données, processus participatif)	n.a.	5	n.a.
Note globale du rapport d'achèvement du projet	n.a.	5	n.a.

Barème de notation: 1 = très insuffisant; 2 = insuffisant; 3 = plutôt insuffisant; 4 = plutôt satisfaisant; 5 = satisfaisant; 6 = très satisfaisant; n.f. = non fourni; n.a. = non applicable.

Document d'orientation de l'évaluation

I. Introduction

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation (IOE) du Fonds international de développement agricole (FIDA) conduit une évaluation de la performance du projet (EvPP) du Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural (PADAER) dans la République du Sénégal. Le PADAER a été mis en œuvre de 2011 à 2019 dans les régions de Kédougou, Kolda, Matam et Tambacounda.
2. L'EvPP sera réalisée à partir d'une revue documentaire approfondie, des entretiens au siège du FIDA et dans le pays d'intervention et des visites de terrain. Elle cherchera à compléter et valider les constats et conclusions du rapport d'achèvement du projet (RAP) et des autres documents pertinents par le recueil d'évidences et l'analyse des résultats du Projet. Les objectifs de cette EvPP seront: i) d'évaluer les résultats du Projet, et; ii) de générer des constats et recommandations utiles pour la conception et la mise en œuvre d'autres projets dans le pays.

II. Aperçu du programme

3. **Contexte économique.** Au moment de la conception du PADAER, l'économie du Sénégal enregistrait un ralentissement de la croissance annuelle du PIB (entre 1,8% et 4,9% sur la période 2006-2010), après une croissance supérieure à 6% au cours de la période 2003-2005, soit des niveaux trop bas pour une réduction durable de la pauvreté¹. L'économie demeurait fragilisée par la crise financière de 2008 et la hausse du prix du pétrole. Le Sénégal est un importateur net de denrées alimentaires, en particulier de riz, qui représentait près de 75% des importations de céréales. La population du pays, estimée à 12,6 millions en 2010, continue d'augmenter d'année en année, atteignant 15,9 millions en 2018². Elle reste à dominante rurale et relativement jeune (50% de la population a moins de 16 ans). Enfin, le pays était confronté à un taux de croissance démographique important (2,6% par an), une urbanisation rapide et l'exode rural des jeunes³.
4. **L'environnement du secteur agricole.** Entre 2010 et 2018, le secteur primaire a contribué en moyenne à hauteur de 14,7% au PIB du Sénégal⁴, avec environ 60% des actifs agricoles engagés dans la production vivrière d'autoconsommation. Les secteurs traditionnels de l'agriculture et de l'élevage, fortement dépendant des ressources naturelles, faisaient vivre la majorité des ruraux. Dans la vallée du fleuve Sénégal, l'agriculture irriguée offrait un bon potentiel d'amélioration de la productivité. Dans la zone agroécologique du Sénégal oriental et de la Haute Casamance, la riziculture de bas-fonds, le mil et le maïs connaissaient un développement important grâce à une forte extension des surfaces cultivées et une amélioration de la maîtrise de l'eau. Atteindre l'autosuffisance en riz est à l'ordre du jour du Gouvernement depuis que la crise de sécurité alimentaire de 2007-2008 a mis en évidence la vulnérabilité accrue du pays aux chocs externes des prix alimentaires. L'élevage, second pôle d'activité économique du secteur primaire, restait dominé par des systèmes pastoraux et agropastoraux traditionnels. La transhumance bovine était surtout concentrée dans la zone sylvo pastorale des régions de Louga, Matam, St Louis et Tambacounda⁵.
5. Aujourd'hui, le secteur agricole du pays demeure extrêmement fragile face aux aléas climatiques. La mauvaise gestion des ressources naturelles, en particulier le sol et l'eau, augmente la vulnérabilité des populations pauvres, dont les revenus et la

¹ Banque mondiale <https://donnees.banquemondiale.org/pays/senegal>

² Agence nationale de la statistique et de la démographie <http://www.ansd.sn/>

³ Ibid.

⁴ Banque mondiale <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=SN>

⁵ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. 2015. Fiche d'information du Sénégal sur les tendances des politiques alimentaires et agricoles. <http://www.fao.org/3/a-i4841e.pdf>

sécurité alimentaire dépendent de l'agriculture. La croissance démographique et la diminution de la pluviométrie ont induit une pression de plus en plus importante sur des ressources pastorales de plus en plus rares. Les ressources en eau du Sénégal sont classées parmi les plus sensibles face au changement climatique, malgré le potentiel de ressources hydriques relativement important dont dispose le pays. Les défis du secteur primaire, tels qu'identifiés au moment de la conception du projet, incluent la faible organisation et structuration des organisations de producteurs (OP), la faible productivité agricole, la faible organisation de la plupart des filières et l'inadaptation du système de crédit et de financement agricoles.

6. **Profil de la pauvreté rurale.** Au moment de la conception du projet, le Sénégal était l'un des pays les plus pauvres du monde, occupant la 144^e place sur 169 pays⁶. En 2019, le Sénégal a été classé comme pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure en raison d'une modification du seuil de revenu pour la classification des économies; cependant, il se trouve toujours dans la catégorie des pays à développement humain faible⁷. La proportion de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté était estimée à 46,7% en 2011, contre 50% en 2005 et 57% en 2001⁸. La pauvreté était essentiellement un phénomène rural, avec 75% des ménages pauvres vivant en milieu rural et 58% des ménages ruraux vivant en dessous du seuil de pauvreté. Les pauvres ruraux pratiquent majoritairement une agriculture pluviale de subsistance ou l'élevage extensif. La croissance démographique élevée entraîne un accès limité au foncier, avec un processus de fragmentation des exploitations, accentuant la marginalisation économique des jeunes et des femmes.
7. **Justification du projet.** Sur la base du constat que 58% de la population rurale vivait en dessous du seuil de pauvreté et que la production agricole était largement destinée à l'autoconsommation, avec d'importantes importations annuelles de riz, mil et autres denrées alimentaires, la conception du projet a été orientée vers le développement de certaines filières (riz, maïs, mil, niébé) et la mise à l'échelle des innovations ou capitalisation des enseignements d'autres projets du FIDA mis en œuvre dans le pays. Il s'agit notamment d'approches réussies en matière de structuration et d'autonomisation des organisations de producteurs (OP) et d'appui à l'amélioration de la production de riz et du développement de l'entrepreneuriat rural. Par ailleurs, le PADAER a été conçu pour apporter des réponses aux problèmes des populations rurales les plus vulnérables, en facilitant leur accès aux intrants et aux équipements de transformation, tout en appuyant la production et la commercialisation. Enfin, le rôle central de la mobilisation de l'eau pour le développement de l'agriculture et de l'élevage paraissait justifier la réalisation d'ouvrages hydroagricoles et d'aménagement des bas-fonds.
8. **Objectifs.** Selon le document de conception du projet, l'objectif général du PADAER est de contribuer à la réduction de la pauvreté rurale et de stimuler la croissance économique dans les régions de Kédougou, Kolda, Matam et Tambacounda. Dans la poursuite de cet objectif général, l'objectif spécifique du projet est d'améliorer durablement la sécurité alimentaire, les revenus des petits producteurs (agriculteurs et éleveurs) et de créer des emplois durables pour les ruraux, en particulier les jeunes et les femmes. Pour y parvenir, le projet vise à améliorer l'accès des petits producteurs et de leurs organisations à des services, technologies et infrastructures de production efficaces, tout en améliorant la disponibilité en eau et la gestion des ressources naturelles au niveau des petits exploitants et à promouvoir l'emploi des jeunes et des femmes au sein de chaînes de valeur ciblées.
9. **Zone d'intervention et groupe cible.** Les principaux groupes cibles du Programme

⁶ Selon l'indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 2010. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_fr_complete_reprint.pdf

⁷ PNUD. 2019. Rapport sur le développement humain. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_french.pdf

⁸ Ratio de la population pauvre en fonction du seuil de pauvreté national (% de la population). Banque mondiale: https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.NAHC?locations=SN&most_recent_value_desc=false

sont les petites exploitations familiales ainsi que leurs organisations de producteurs (y compris les unions et structures faïtières de ces OP au niveau des régions). Le Programme devait également cibler les petits éleveurs et leurs OP, ainsi que les micro et petits entrepreneurs ruraux (MPER) en amont et en aval de la production. Parmi ces derniers acteurs, il était prévu d'accorder une attention particulière aux femmes et aux jeunes. Au total, le document de conception prévoyait qu'environ 50 000 exploitations familiales et 200 microentreprises rurales bénéficieraient directement du programme, réparties dans 10 départements et 67 communautés rurales des régions de Matam, Tambacounda, Kédougou et Kolda, soit un nombre total d'environ 500 000 personnes.

10. **Stratégie de ciblage.** Le document de conception du PADAER prévoyait une stratégie de ciblage articulée, tout d'abord, autour du ciblage géographique des zones pauvres ou fortement impactées par le phénomène de l'exode des jeunes et ayant une fort potentiel de développement économique. Pour le ciblage des bénéficiaires, une stratégie d'autociblage inclusif a été retenue, le choix des filières et la détermination de la nature de l'appui fourni aux bénéficiaires (aménagements et infrastructures, dispositifs d'appui technique) devant se faire de manière à répondre en priorité aux besoins et contraintes des petites exploitations agricoles ou pastorales, tout en permettant d'optimiser l'impact sur la sécurité alimentaire. Par ailleurs, pour la sélection des microentrepreneurs, une stratégie d'autociblage socioéconomique a été retenue, avec la création de conditions d'accès favorables pour les jeunes et les femmes.
11. **Composantes.** Les interventions du Programme ont été structurées en deux composantes opérationnelles:
 - (a) La composante 1 «Amélioration de l'offre de produits agricoles» comporte quatre sous-composantes et regroupe les interventions relatives à la réalisation d'aménagements hydroagricoles (aménagement des bas-fonds, périmètres irrigués et bassins versants) et d'infrastructures pastorales (puits pastoraux, abreuvoirs, parcs de vaccination, etc.), d'une part; et à la mise en place de systèmes efficaces pour la commercialisation des intrants et petits équipements et la fourniture de services d'appui-conseil aux petits producteurs d'autre part.
 - (b) La composante 2 «Valorisation et mise en marché», comprend trois sous-composantes qui s'articulent autour de la construction d'infrastructures marchandes (pistes de dessertes, magasins de stockage), l'appui à la transformation locale des productions agricoles et la professionnalisation des acteurs (structuration des OP, formation technique ou de gestion).
12. **Financement.** Le Conseil d'administration du FIDA, en septembre 2011, a accordé à la République du Sénégal un prêt à des conditions particulièrement favorables d'un montant de 22,02 millions de droits de tirages spéciaux (DTS)(estimé à 32,33 millions d'USD) pour le financement du PADAER. Le coût total du projet était estimé à 51,71 millions d'USD, et le Fonds fiduciaire espagnol (FFE) devait accorder un prêt de 10,1 millions d'USD. En 2017, un prêt supplémentaire d'un montant de 4,25 millions DTS (estimés à 5,98 millions d'USD) a été octroyé au Gouvernement. Les décaissements effectifs valorisés au taux réel de réception des fonds se sont élevés à 32,62 millions d'USD pour le financement du FIDA et 7,99 millions d'USD pour le financement du Fonds espagnol. Les tableaux 1 et 2 ci-dessous détaillent les montants totaux approuvés et exécutés par sources de financement et par composante.

Tableau 1
Sources de financement et pourcentages des fonds décaissés (en milliers d'USD)

Sources de financement	Coûts prévus	Pourcentage des coûts (coûts prévus)	Coûts effectifs	Pourcentage des coûts (coûts effectifs)	Taux de décaissement
FIDA (initial et supplémentaire)	38 149	64,5%	32 624	68,2%	85,5%
Gouvernement	9 137	15,5%	3 582	7,5%	39,2%
Bénéficiaires	1 744	3,0%	3 383	7,1%	194%
Fonds fiduciaire Espagnol	10 092	17,1%	7 994	17,3%	81,9%
Total	59 123	100%	47 583	100%	80,5%

Sources: rapport et recommandation du Président (2011); rapport de financement additionnel (2017); rapport d'achèvement du projet (2019).

Tableau 2
Composantes et coûts effectifs du projet (en milliers d'USD)

Composantes	Coûts prévus	Pourcentage des coûts (coûts prévus)	Coûts effectifs	Pourcentage des coûts (coûts effectifs)	Taux de décaissement
1 - Amélioration de l'offre de produits agricoles	33 555	56,8%	31 310	65,8%	93,3%
2 - Valorisation et mise en marché	10 849	18,4%	4 889	10,3%	45,1%
3 - Coordination, suivi-évaluation, gestion des savoirs et genre	14 718	24,9%	11 384	23,9%	77,3%
Total	59 123	100%	47 583	100%	80,5%

Source: rapport et recommandation du Président (2011); rapport de financement additionnel (2017); rapport d'achèvement du projet (2019).

13. **Dates clés de la mise en œuvre.** Approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en septembre 2011, le PADAER est entré en vigueur en octobre 2011. Le démarrage effectif des activités sur le terrain a eu lieu en 2013. La mission de revue à mi-parcours s'est déroulée en mars 2016. La date d'achèvement initialement prévue du 31/12/2017 a été reportée au 30/06/2019, et la date de clôture prévue initialement au 31/05/2018 a été repoussée au 31/12/2019.
14. **Arrangements institutionnels.** Le rapport de conception du projet prévoyait que le PADAER serait placé sous la tutelle du Ministère en charge de l'agriculture. Le pilotage du Programme devait être assuré par un comité de pilotage (CP) en charge de veiller, entre autres, au suivi de la mise en œuvre, à l'approbation des PTBA et aux rapports d'audit. La coordination du Programme devait être assurée par une unité de coordination (UCP) centrale et trois antennes régionales, l'UCP étant responsable de la coordination, du suivi-évaluation, de la passation des marchés et de la gestion financière. Il était aussi prévu que l'exécution des activités soit confiée à des partenaires stratégiques du service public en fonction de leurs mandats ou prérogatives spécifiques, ainsi qu'à des prestataires de services privés pour la fourniture des autres biens et services.
15. Le PADAER ayant été conçu comme un programme cadre devant, à terme, devenir l'unique instrument d'intervention du FIDA dans le pays, le rapport de conception du projet prévoyait également que le projet établisse un mécanisme de collaboration avec les projets du FIDA en cours (le PAFA, le PROMER-2 et le PRODAM-2) en vue de la capitalisation des résultats et acquis des interventions et de leur consolidation à travers des stratégies cohérentes. Différentes approches (genre, tables de

concertation, recherche-action, relation OP-OM, subvention des équipements) devaient par ailleurs être harmonisées, en concertation avec le Gouvernement.

16. **Changements importants en cours de mise en œuvre.** À l'exception de l'extension de la date d'achèvement du PADAER suite à la requête du Gouvernement concernant un financement additionnel permettant de financer la campagne agricole de 2017/2018, de la hausse des objectifs de production rizicole (de 200 ha à 500 ha d'anciens périmètres irrigués à réhabiliter) et de la réduction de certaines cibles concernant les infrastructures pastorales, aucun changement important n'a été introduit dans la conception du projet. Les modifications adoptées au cours des premières années de mise en œuvre ont pour l'essentiel concerné des aspects techniques, comme des changements dans la stratégie d'intervention en matière de financement des intrants (introduction d'un mécanisme de subventions dégressives), le redimensionnement des magasins de stockage ou le changement de conception des infrastructures pastorales en réponse aux préoccupations et besoins des éleveurs. Enfin, certains changements ont été introduits dans les approches de mise en œuvre, notamment l'intégration de l'opérateur semi-public BAMTAARE comme partenaire stratégique pour l'acquisition des intrants agricoles, la fourniture des services de conseil agricole et la commercialisation de la production agricole.

III. Portée et approche de l'EvPP

17. **Objectifs de l'évaluation.** Les objectifs de l'EvPP du PADAER sont les suivants: i) évaluer les résultats du projet; et ii) formuler des conclusions et des recommandations pour la conception et la mise en œuvre de projets similaires en cours ou à venir au Sénégal.
18. **Portée.** L'EvPP sera conduite conformément à la politique de l'évaluation du FIDA et au Manuel de l'évaluation du FIDA (deuxième édition, 2015). Comme le temps et les ressources de l'EvPP sont limités, elle ne pourra probablement pas couvrir l'ensemble des activités, résultats et défis du projet en détail. Elle s'appuiera sur une revue documentaire poussée, complétée par des entrevues avec les responsables des opérations du FIDA à Rome et des informations supplémentaires collectées par l'IOE lors d'entretiens avec des informateurs clés au Sénégal. Ces entretiens auront pour but principal de vérifier les informations disponibles sur les résultats du PADAER et de combler d'éventuelles lacunes en la matière.
19. **Audience de l'évaluation.** L'audience principale de l'évaluation est composée du Gouvernement de la République du Sénégal, en particulier le Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural, et du FIDA, en particulier la Division régionale de l'Afrique de l'Ouest et du Centre et l'équipe de pays pour le Sénégal. L'audience secondaire comprend les organismes et institutions agricoles et de finance rurale au Sénégal et les autres projets et partenaires de développement intervenant dans ce domaine dans le pays.
20. **Principes de base.** L'évaluation sera un exercice indépendant conduit par l'IOE, lequel aura la responsabilité finale du rapport de l'évaluation. Tout au long de leurs travaux, les évaluateurs consulteront et échangeront avec les parties prenantes de l'évaluation afin de les engager le plus possible dans la réflexion et l'apprentissage à partir de leurs expériences, d'une part, et d'assurer la prise en compte de leurs préoccupations dans l'évaluation d'autre part. L'évaluation analysera les résultats et l'impact du PADAER en les comparant aux cibles initiales ou révisées, ce qui servira l'objectif de redevabilité de l'évaluation. Dans la poursuite de l'objectif d'apprentissage, elle tentera par ailleurs, et autant que possible, d'apprécier la performance d'ensemble du Programme.
21. **Critères d'évaluation.** En cohérence avec le Manuel de l'évaluation du FIDA, l'évaluation évaluera la performance du projet par rapport aux critères d'évaluation standard, notamment la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. La liste

complète des critères, et la façon dont ils s'appliquent au projet, est fournie à l'annexe 1⁹.

22. **Qualité du rapport d'achèvement (RAP).** L'EvPP évaluera également la qualité du RAP, en fonction de quatre critères: i) sa portée (par exemple si le RAP a respecté les directives du FIDA pour leur élaboration); ii) sa qualité (crédibilité des données et des méthodes, implication des parties prenantes dans sa préparation); iii) la pertinence des enseignements tirés (leçons apprises) sur la conception et la mise en œuvre; et iv) sa franchise (en termes d'objectivité dans la description, et si les résultats, tant positifs que négatifs, sont mis en évidence).
23. **Notation des critères d'évaluation.** L'EvPP attribuera une note aux divers critères d'évaluation entre 6 (très satisfaisant) et 1 (très insatisfaisant). Tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un jugement subjectif, la note sera basée sur des raisonnements prudents et une analyse soigneuse de l'évidence disponible. L'examen par les pairs au sein de l'IOE et la revue du rapport par sa direction permettront de s'assurer que la notation du projet est fondée sur des critères transparents et en cohérence avec la notation d'autres projets comparables évalués par l'IOE.

IV. Problématiques clés pour une analyse approfondie

24. Le rapport d'achèvement du projet a été publié en décembre 2019 et constitue une des sources principales de l'EvPP. Ce document met en exergue un certain nombre de points dont découlent certains questionnements thématiques qui seront approfondis au cours de l'évaluation. Les problématiques additionnelles suivantes seront donc abordées par l'évaluation:
 - (a) **Stratégie de la mise en œuvre.** S'agissant de la stratégie pour l'acquisition des intrants (notamment les semences améliorées) et matériels agricoles et la fourniture de services d'appui-conseil aux OP et aux producteurs et l'appui à la commercialisation, le PADAER s'est presque exclusivement appuyé sur un opérateur semi-public unique (BAMTAARE), accordant ainsi une position dominante à un partenaire stratégique. L'évaluation s'attachera donc à la question de savoir si ce choix de mise en œuvre n'a pas eu de conséquences imprévues, notamment en ce qui concerne le prix des intrants agricoles, et sur l'éventuelle distorsion du marché agricole qui aurait pu empêcher l'émergence d'opérateurs locaux, particulièrement des champions semenciers ou des plateformes locales de commercialisation. Par ailleurs, il semble que la décision de laisser les partenaires de mise en œuvre jouer un rôle prépondérant dans la gestion du système de subventions dégressives pour l'achat d'intrants, au lieu d'associer les OP elles-mêmes à cette gestion, a privé ces dernières de la possibilité de devenir complètement autonomes. L'évaluation approfondira cette question et cherchera à comprendre les implications, notamment en termes de durabilité du système d'achats d'intrants promu par le PADAER.
 - (b) **Durabilité des infrastructures pastorales et des complexes commerciaux.** La mise en place de l'ensemble des comités de gestion des complexes commerciaux ayant été faite dans la précipitation au cours des derniers mois de mise en œuvre, et ces comités n'ayant aucun lien organique avec les OP et un mandat à durée indéterminée, il existe des craintes légitimes pour ce qui concerne la gouvernance et la fonctionnalité de ces comités, et, à terme, la durabilité des infrastructures. De même, une grande partie des infrastructures destinées aux nouvelles unités pastorales n'ont été achevées qu'au cours des derniers mois de mise en œuvre et leurs organes de gestion n'ont pas reçu suffisamment d'accompagnement. L'évaluation attachera donc une attention particulière à la question de la fonctionnalité des comités de gestion des infrastructures et des perspectives de gestion durable de ces

⁹ Le Manuel de l'évaluation (2015) inclut une série de questions liées à chaque critère pour aider les évaluateurs à se faire un jugement.

infrastructures.

- (c) **Renforcement des capacités institutionnelles des organisations de producteurs.** Une étude réalisée par le projet a montré que seules 18% des OP avaient atteint un stade d'autonomie à l'achèvement du projet. Par ailleurs, le rapport d'achèvement indique que la plupart des activités prévues pour le renforcement des capacités institutionnelles des OP n'ont pas été mises en œuvre. L'évaluation cherchera à mieux comprendre les facteurs qui ont conduit le projet à échouer à atteindre son objectif de professionnalisation des OP afin de dégager des recommandations utiles pour l'avenir.
- (d) **Stratégie d'autociblage.** Alors qu'une stratégie de ciblage et genre avait été développée au démarrage du projet, le rapport d'achèvement rapporte qu'elle n'a pas été appliquée. Au lieu de cela, la sélection des organisations de producteurs et des micro et petites entreprises bénéficiaires a été laissée à l'appréciation des partenaires de mise en œuvre. La sélection des bénéficiaires des équipements et animaux de trait au sein des membres des OP a été laissée à l'appréciation des OP, avec des critères pouvant a priori exclure les ménages les plus pauvres. En pratique, il semble que ces équipements aient prioritairement bénéficié aux responsables des OP. Il sera donc important que l'évaluation approfondisse la question du ciblage des bénéficiaires.
- (e) **Accès au marché pour les MPER.** En matière d'appui aux micro et petites entreprises rurales pour leur accès au marché, le projet s'est contenté de résoudre les questions liées au conditionnement des produits agroalimentaires pour augmenter leur valeur commerciale et d'appuyer la participation des MPER à des événements commerciaux, sans que le projet ne développe de stratégie pour leur intégration aux réseaux de distribution locaux ou nationaux. L'évaluation approfondira cet aspect afin d'en dégager des enseignements utiles.
- (f) **Intégration économique des jeunes.** L'un des objectifs du projet était la création d'emplois au bénéfice des femmes et des jeunes. La pertinence de l'appui du projet aux jeunes et l'impact du PADAER sur leur autonomisation et intégration économique ayant été insuffisamment documentés, l'évaluation s'attachera à étudier cette thématique particulière plus en profondeur.

V. Méthodologie d'évaluation

25. **Approche méthodologique.** L'évaluation utilisera l'approche de la théorie du changement (TdC) afin d'appuyer l'appréciation des différents critères d'évaluation. L'évaluation cherchera ainsi à reconstruire la TdC du PADAER, c'est-à-dire décrire la façon dont les concepteurs ont imaginé pouvoir introduire des changements positifs dans la situation des groupes cibles, en mettant en évidence les liens de causalité entre les interventions prévues, d'une part, et une série d'effets escomptés (résultats à court terme en lien direct avec les biens et services fournis) et d'impacts (résultats mesurables à plus long terme) d'autre part. Ce faisant, on s'attachera à mettre en évidence les facteurs ou conditions externes susceptibles de faciliter l'atteinte des résultats escomptés, ou au contraire de représenter un obstacle (effets et impacts). Cet exercice permettra dans un premier temps d'apprécier la pertinence de la logique d'intervention du projet sur le plan conceptuel, puis servira à structurer l'analyse de l'impact du projet. Une ébauche de TdC préparée sur la base de la documentation disponible est présentée dans l'annexe 2. Cette ébauche sera discutée avec les parties prenantes du projet.
26. Le cadre de l'évaluation présenté en annexe 3 résume les questions clés de l'évaluation et les sources d'information ou méthodes de collecte principales qui seront utilisées par l'EvPP. La source principale d'information pour l'EvPP sera la documentation: documents de conception du projet, accords de financement, programmes annuels et rapports annuels, rapports de supervision et de suivi, revue

à mi-parcours, rapport d'achèvement, études de base et études d'impact, rapports de suivi-évaluation (RIMS/SYGRI), documents politiques et stratégiques, études du secteur de la sécurisation foncière, etc. Les rapports d'enquête disponibles comprennent l'enquête de référence SYGRI 2013, l'étude sur le niveau d'atteinte des indicateurs d'effets du cadre logique du PADAER de 2017 et l'évaluation de l'impact socioéconomique des interventions du programme de 2019. L'évaluation d'impact de 2019, menée par l'Institut sénégalais de recherches agricoles, semble avoir recueilli de nombreuses données sur le niveau de l'impact, en comparant les ménages bénéficiaires à un groupe témoin identifié à l'aide d'un appariement par les scores de propension (*propensity score matching*). L'EvPP cherchera également à obtenir le fichier de données de cette évaluation d'impact. L'évaluation du programme de pays (EPP)¹⁰ effectuée en 2013 et publiée en 2014 représentera une autre source de données intéressante.

27. Les entretiens qu'il sera possible de conduire (voir paragraphe suivant) avec les parties prenantes au Sénégal devront fournir des informations et explications supplémentaires, permettant de valider et de compléter les informations écrites disponibles. Les principales méthodes de collecte de données alors utilisées seront les entretiens semi-ouverts (sur la base d'une grille d'entretien) avec des personnes au niveau du Gouvernement, de l'équipe de projet, de l'équipe de pays du FIDA, des partenaires principaux du projet, des bénéficiaires directs (y compris les organisations de producteurs, les services publics appuyés et leurs agents) et de représentants des bénéficiaires indirects (groupements d'intérêt commun, associations de femmes).
28. **Ajustements suite aux restrictions de déplacement liées à la COVID-19.** Une mission sur le terrain était provisoirement prévue pour le mois de juin 2020, qui aurait comporté des réunions et visites dans la capitale et les zones d'intervention du projet dans le but de collecter des données primaires à l'aide de techniques qualitatives et quantitatives. Cependant, compte tenu de la crise sanitaire de la COVID-19, et des mesures de précaution mises en place pour la maîtriser, l'équipe d'évaluation ne sera pas en mesure d'effectuer la mission sur le terrain comme prévu.
29. En remplacement de cette mission, l'option retenue est que l'évaluation se déroule sur la base d'entretiens à distance menés avec les parties prenantes du projet par Skype ou téléphone. Les entretiens seront complétés par l'examen approfondi de tous les documents et données disponibles relatifs au projet, y compris des documents internes tels que les PTBA ou rapports techniques.
30. En l'absence de visites sur le terrain, la capacité de l'évaluation à mettre en lumière des éléments non identifiés dans la documentation existante, et notamment le rapport d'achèvement, sera quelque peu réduite. En outre, sans déplacement physique sur les sites des projets, certaines problématiques clés identifiées dans le présent document pourraient ne pas être évaluées, notamment celles relatives à la durabilité des organisations de producteurs, ainsi qu'à la durabilité des dispositions de gestion des infrastructures mises en place dans les deux derniers mois de la mise en œuvre du projet.
31. Des entretiens téléphoniques seront menés avec les principales parties prenantes dans la mesure du possible pour atténuer ces limitations. Plus précisément, une consultante nationale (basée au Sénégal) mènera une enquête téléphonique ciblée auprès des représentants des OP, des groupes de jeunes et des comités de gestion des infrastructures mais il est reconnu que cette approche pourrait exclure des bénéficiaires marginalisés et ceux des régions éloignées sans téléphone. Néanmoins, l'EvPP servira à valider de manière indépendante les résultats qui ont été exposés dans le RAP et tous les efforts seront déployés pour trianguler et vérifier de manière indépendante les preuves disponibles.

¹⁰ FIDA. Août 2014. République du Sénégal. Évaluation du programme de pays. Rome.

32. **Participation des parties prenantes.** Conformément à la politique d'évaluation de l'IOE, les principales parties prenantes du projet seront impliquées tout au long de l'EvPP. Cela permettra de s'assurer que les principales préoccupations des parties prenantes soient prises en compte, que les évaluateurs comprennent parfaitement le contexte dans lequel le projet a été mis en œuvre, et que les opportunités et les contraintes auxquelles sont confrontées les institutions chargées de la mise en œuvre soient identifiées. Une interaction et une communication régulières seront établies avec la Division régionale de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA) et le Bureau de pays du FIDA au Sénégal ainsi qu'avec le Gouvernement sénégalais. Des possibilités formelles et informelles seront explorées au cours du processus pour discuter des résultats, des leçons et des recommandations. Pour clôturer l'exercice, une réunion sera organisée avec WCA et une autre avec le Gouvernement du Sénégal.

VI. Processus de l'évaluation

33. L'évaluateur principal pour le PPE sera Eoghan Molloy, spécialiste de l'évaluation à l'IOE. Il sera assisté par Maria Donnat, consultant principal (expert en évaluation et gestion axée sur les résultats) et Ya Cor Ndione (économiste du développement). Johanna Pennarz, fonctionnaire principal chargé de l'évaluation assurera la supervision et Vanessa Lodi, adjointe à l'évaluation de l'IOE, fournira le soutien administratif.
34. Les principales étapes de l'évaluation sont présentées ci-dessous:

Étape 1: préparation de l'EvPP

- a. Sur la base d'une revue documentaire sommaire (documents de conception, revue à mi-parcours, derniers rapports de supervision), élaboration par l'évaluateur principal de l'ébauche du **document d'orientation** pour l'EvPP. Partage du *document d'orientation avec la Division régionale de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA) et le Gouvernement pour analyse et observations avant finalisation.*
- b. Le calendrier pour la collecte des données sera établi en consultation avec WCA et les autorités gouvernementales. Le Bureau de pays du FIDA appuiera l'équipe d'évaluation avec la prise de rendez-vous au Sénégal. L'évaluateur principal restera en contact étroit avec le Directeur de pays (DP) et avec le Bureau de pays du FIDA; cependant, toutes les communications avec le Gouvernement au sujet de l'EvPP seront envoyées directement par l'IOE.
- c. Le DP, le Bureau de pays du FIDA et l'équipe de projet pourront offrir des suggestions concernant le programme pour l'évaluation, mais la liste finale des personnes à rencontrer sera déterminés par l'IOE.

Étape 2: collecte des données

- a. Compte tenu des restrictions de déplacement dues à la crise de COVID-19, l'équipe d'évaluation n'effectuera pas la mission sur le terrain au Sénégal durant le mois de juin comme prévu initialement. Au lieu de cela, l'équipe d'évaluation mènera des entretiens par téléphone et Skype avec les parties prenantes du projet tout au long du mois de juin 2020. Au niveau de la capitale Dakar et à Tambacounda, l'équipe d'évaluation s'entretiendra avec différentes parties prenantes du Gouvernement, l'équipe de projet, des partenaires de développement opérant dans la région et partenaires et autres parties prenantes du projet. Dans la région d'intervention, l'équipe d'évaluation organisera des entretiens avec les services déconcentrés du Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural et les ONG. Dans la mesure du possible, l'équipe d'évaluation conduira des entretiens téléphoniques avec une sélection de bénéficiaires du projet, ainsi qu'avec d'éventuels autres acteurs actifs dans la région. Une liste provisoire des institutions à consulter est présentée en annexe 4.

- b. En outre, l'équipe d'évaluation procédera à un examen approfondi de toute la documentation et des preuves secondaires disponibles, y compris les données des études d'impact, les rapports des missions de supervision, et l'évaluation à mi-parcours, entre autres.

Étape 3: analyse et rédaction de l'EvPP

- a. Une fois la collecte des données achevée, l'équipe d'évaluation analysera les données et les informations recueillies et les commentaires des informateurs clés au niveau du pays, y compris les bénéficiaires, en les triangulant avec les données recueillies lors de la revue documentaire. En parallèle, l'équipe d'évaluation rédigera le rapport d'EvPP, sous la responsabilité générale de l'évaluateur principal de l'IOE. Il s'agira essentiellement de compléter le rapport d'orientation sur la base des informations et explications obtenues. Le tableau indicatif du contenu de l'EvPP est présenté dans l'annexe 5.
- b. Le rapport de l'EvPP sera rédigé en français (langue officielle du FIDA). Le résumé et la réponse de la direction du FIDA seront traduits en anglais. Le rapport ne devra pas dépasser 35 pages (sans compter le résumé et les annexes).

Étape 4: examen interne et révision

- 35. Toutes les ébauches du rapport d'EvPP feront l'objet d'un examen interne rigoureux, au sein de l'IOE, par le supérieur direct de l'évaluateur principal, un autre collègue, le directeur adjoint et le Directeur de l'IOE. L'examen portera principalement sur la rigueur de l'analyse, la robustesse de la traçabilité des informations et la justification des notations.

Étape 5: examen par WCA et le Gouvernement

- 36. Après que les observations de l'IOE auront été dûment incorporées, l'ébauche du rapport d'évaluation sera transmise à WCA et au Gouvernement pour revue et commentaires. Les observations devront être limitées aux: (i) inexactitudes factuelles; et ii) divergences d'opinions, avec communication des éléments pouvant être utiles dans la finalisation du rapport d'évaluation.

Étape 6: mise au point, diffusion et suivi

- a. Dès réception des observations formulées par WCA et le Gouvernement, l'équipe d'évaluation finalisera le rapport et préparera une réponse aux commentaires. La réponse aux commentaires et la version définitive du rapport seront transmises WCA et au Gouvernement pour information.
- b. La direction du FIDA préparera sa réponse écrite au rapport d'EvPP, laquelle sera incluse dans le rapport final au moment de sa publication par l'IOE. La réponse de la direction du FIDA portera sur les principales conclusions de l'évaluation et sur l'appréciation d'ensemble du processus d'évaluation, et elle donnera son accord, ou son désaccord, sur les recommandations proposées. En outre, la direction du FIDA rendra compte dans le rapport du Président de la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et des suites données par la direction (PRISMA) sur la mise en œuvre et le suivi des recommandations de l'EvPP adressées au FIDA (et non de celles s'adressant au Gouvernement).
- c. Une fois finalisée, l'EvPP sera éditée et publiée sur le site web de l'IOE (<https://www.ifad.org/evaluation/reports/overview>).

37. **Le calendrier provisoire de l'évaluation** est le suivant:

<i>Étape</i>	<i>Période</i>
Document d'orientation	10 mai 2020
Entretiens à distance	31 mai-30 juin 2020
Ébauche rapport EvPP	5 août 2020
Examen interne IOE	20 août 2020
Examen par WCA et le Gouvernement	Septembre 2020
Rapport final et réponse aux commentaires	Octobre 2020

VII. Critères d'évaluation

- (a) **La pertinence**, définie comme la mesure dans laquelle les objectifs du projet sont en adéquation avec les besoins et contraintes spécifiques des groupes cibles (y compris les femmes et les jeunes), les priorités du Gouvernement et du FIDA, ainsi que les politiques des principaux partenaires et des donateurs. L'évaluation évaluera aussi la cohérence des interventions et de la conception d'ensemble du projet par rapport aux objectifs assignés, et la pertinence des mécanismes de mise en œuvre retenus, en particulier en ce qui concerne l'établissement de synergies avec les autres projets FIDA au Sénégal comme prévu dans le document de conception.
- (b) **L'efficacité**, définie comme la mesure dans laquelle les objectifs du projet ont été atteints, ou sont susceptibles de l'être à court terme, compte tenu de leur importance relative. L'évaluation s'attachera en particulier à apprécier la mesure dans laquelle le projet a contribué à améliorer de façon durable la sécurité alimentaire et les revenus des petits producteurs, au niveau «impact»; et, au niveau «effets escomptés», s'il a permis de renforcer les capacités institutionnelles des OP de base et de leurs unions, d'améliorer la gestion de l'eau et des ressources naturelles au niveau des petits exploitants, et enfin s'il a créé des emplois à destination des jeunes et des femmes.
- (c) **L'efficience**, définie comme la mesure dans laquelle les ressources du projet (fonds, compétences spécialisées, temps, etc.) ont été converties en résultats de façon économique. L'EvPP du PADAER s'intéressera notamment aux délais d'exécution du projet et au coût par bénéficiaire, et vérifiera les hypothèses utilisées pour le calcul du taux de rentabilité interne et la valeur ajoutée nette du projet dans le rapport d'achèvement.
- (d) **La durabilité**, définie comme les perspectives de pérennité des résultats obtenus par le projet après son achèvement. L'évaluation s'intéressera à la stratégie de sortie définie et mise en œuvre par le projet et à l'appropriation des résultats et des acquis par toutes les parties prenantes (Gouvernement central, organismes et institutions publiques, OP et bénéficiaires).
- (e) **L'impact sur la pauvreté rurale**. L'impact du projet en matière de réduction de la pauvreté rurale sera étudié en évaluant les résultats obtenus dans les quatre domaines principaux suivants: (i) les revenus et avoirs nets des ménages; (ii) le capital humain et social et l'autonomisation socioéconomique; (iii) la sécurité alimentaire et la productivité agricole; et (iv) les institutions et les politiques. L'évaluation sera notamment basée sur la théorie du changement reconstruite et sur l'étude finale d'impact réalisée par le projet.
- (f) **L'égalité entre les sexes et l'autonomisation économique des femmes**. L'évaluation appréciera la mesure dans laquelle les interventions du projet ont favorisé l'égalité entre les sexes et l'autonomisation économique des femmes. En particulier, l'évaluation explorera la mesure dans laquelle le projet a pu améliorer l'accès des femmes aux actifs, aux ressources productives et aux services ruraux de base, et s'il est parvenu à promouvoir leur participation aux processus décisionnels

au sein de leur ménage comme des institutions communautaires ou des organisations de producteurs. L'évaluation s'intéressera également à la contribution du projet en matière d'amélioration de l'accès des femmes et des jeunes à l'emploi rural. Enfin, l'évaluation examinera la question de l'impact du projet sur les femmes en matière de réduction de la charge de travail, d'augmentation de revenus, et de l'amélioration de leur santé ou habitudes alimentaires. Compte tenu des contraintes en temps et ressources, il s'agira avant tout d'une exploration qui se reposera surtout sur l'étude finale d'impact réalisée par le projet.

- (g) **L'innovation.** L'évaluation appréciera la mesure dans laquelle les interventions du projet sont parvenues à introduire et tester des approches novatrices de réduction de la pauvreté rurale. L'évaluation s'attachera à l'évaluation tant des innovations techniques que des innovations dans les approches de mise en œuvre déployées par le projet.
- (h) **La reproduction à plus grande échelle.** L'EvPP évaluera la mesure dans laquelle des innovations du projet ont été reproduites et mises à l'échelle, ou sont susceptibles de l'être dans un avenir proche, par d'autres acteurs (Gouvernement, autres bailleurs, secteur privé, etc.). La TdC reconstruite du projet pourra aider à identifier les facteurs susceptibles d'encourager cette mise à l'échelle, et à apprécier s'ils ont été suffisamment promus par le projet.
- (i) **La gestion de l'environnement et des ressources naturelles.** L'évaluation appréciera la mesure dans laquelle le projet a contribué à des changements positifs dans la protection ou la remise en état des ressources naturelles et de l'environnement, ou, au contraire, a contribué à leur dégradation ou épuisement. L'évaluation appréciera également si les prestataires de services appuyés par le projet ont adopté une politique de responsabilité sociale et environnementale et si les bénéficiaires ont été incités à adopter de bonnes pratiques environnementales.
- (j) **L'adaptation au changement climatique.** L'évaluation appréciera la contribution du projet à l'amélioration de la résilience des bénéficiaires et de leurs exploitations face aux effets négatifs du changement climatique et au renforcement de leurs capacités à gérer les risques climatiques à court et long terme. L'évaluation s'intéressera également à la question de savoir si le projet a promu une meilleure prise en compte du changement climatique dans les services de conseil agricole offerts aux exploitations familiales bénéficiaires.
- (k) **La performance des partenaires,** incluant le **FIDA** et le **Gouvernement.** Ce critère appréciera les principales contributions des partenaires à la conception, l'exécution et le suivi des résultats du projet ainsi qu'à sa supervision et son évaluation. Les résultats obtenus par les partenaires seront évalués sur une base individuelle, en tenant compte de leurs rôles et responsabilités respectifs dans la mise en œuvre du projet. S'agissant de la contribution du FIDA, l'évaluation s'intéressera particulièrement à la qualité du suivi technique et de l'appui à la mise en œuvre, ainsi qu'à la franchise des rapports de supervision. D'autre part, l'évaluation appréciera l'utilisation faite, au sein du programme de pays, des enseignements générés par la mise en œuvre du projet dans une perspective de gestion des connaissances ou de dialogue politique. S'agissant de la contribution du Gouvernement, l'évaluation s'intéressera plus particulièrement aux avancées en matière de création d'un environnement macroéconomique favorable au développement des filières ciblées; à la performance de l'unité de gestion du programme en matière de gestion des partenariats, de gestion fiduciaire et de suivi-évaluation du projet; et à l'appropriation des approches, acquis et bénéfiques du projet, notamment au sein du Ministère en charge de l'agriculture.
- (l) **Évaluation globale du projet.** L'EvPP utilisera une grille d'évaluation permettant de noter chacun des critères ci-dessus et procédera, sur cette base, à l'évaluation d'ensemble de la mise en œuvre du projet et de ses résultats.

Données à l'appui de l'EvPP

Pour la section III. Principaux constats de l'évaluation

Efficacité

[Paragraphe 47]

Tableau 1

Bilan de la réalisation des aménagements hydroagricoles

Activités	Objectifs DCP	Objectifs RMP	Résultats atteints	Taux de réalisation
Reprise de planage	200 ha	200 ha	764 ha	382%
Aménagement de bas-fond	255 ha	325 ha	536 ha	165%
Aménagement parcelles complémentaires	1 100 ha	0 ha	646 ha	0%
Aménagement plaines d'épandage de crue	200 ha	200 ha	200 ha	100%
Aménagement périmètres horticoles	220 ha	129,5ha	112 ha	86%
Aménagement périmètres polycoles	300 ha	300 ha	0 ha	0%
Aménagement d'ouvrages DRS/CES	6 000 ha	6 000 ha	3 652 ha	61%

Source: RAP (2019).

[Paragraphe 64]

Tableau 2

Répartition des bénéficiaires par types d'intervention

Type d'intervention du PADAER	Proportion chez les bénéficiaires (%)
Accès aux semences	91
Accès aux engrais	80
Formation/conseil sur les pratiques agricoles	30
Transformation des produits agricoles	2
Commercialisation des produits agricoles	5
Aménagements hydroagricoles	9
Accès aux équipements agricoles	53
Accès au crédit	11

Source: enquête du Bureau d'analyses macroéconomiques (BAME) pour l'évaluation du PADAER (2019).

[Paragraphe 75]

Tableau 3

Nombre de bénéficiaires du PADAER, par type d'interventions

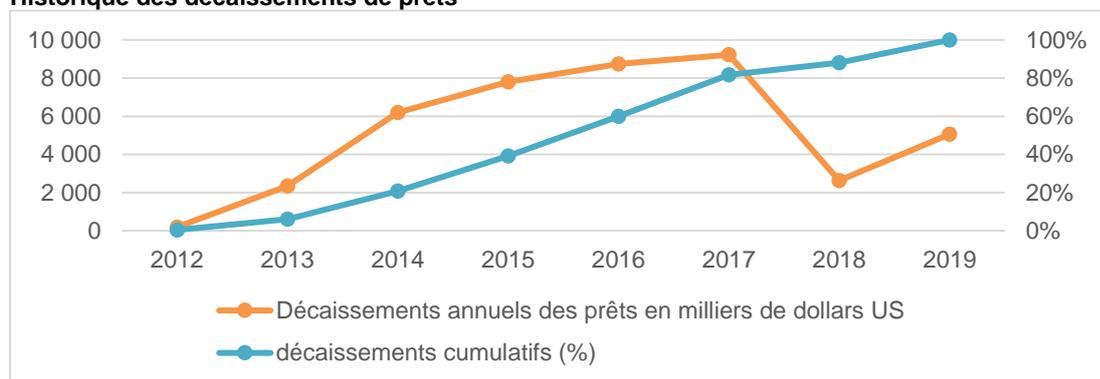
Activités	Nombre de bénéficiaires	% de femmes	% de jeunes (hommes et femmes)
Facilitation à l'accès aux facteurs de production (intrants agricoles, matériels) pour les membres des OP (Kédougou, Kolda et Tambacounda)	26 022	0,54	0,29
Accompagnement des producteurs pour le SRI à Matam	1 835	0,27	0,28
Entreprenariat rural (MPER)	1 456	0,6	0,33
Bénéficiaires des infrastructures pastorales	14 440	0,32	0,24
Total	43 753	0,43	0,29

Source: UCP du PADAER.

Efficienc

[Paragraphe 79]

Graphique 1

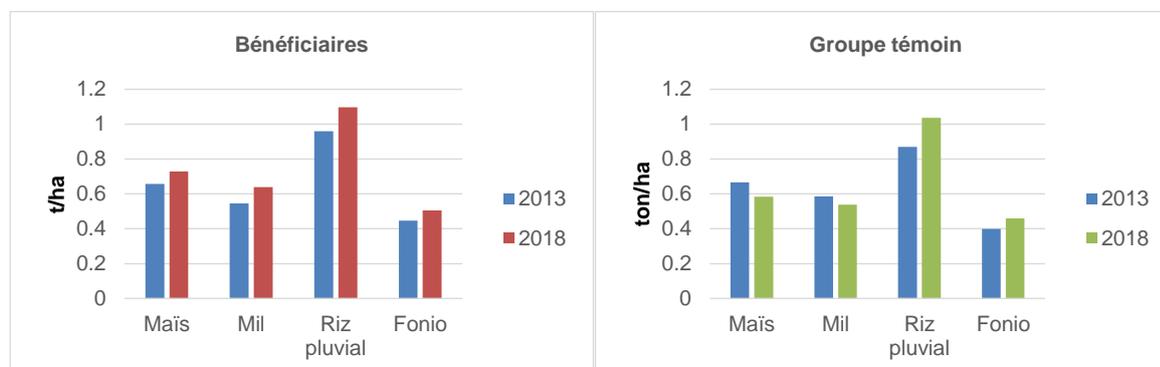
Historique des décaissements de prêts

Source: base de données du FIDA (Oracle Business Intelligence)

Impact sur la pauvreté rurale

[Paragraphe 91]

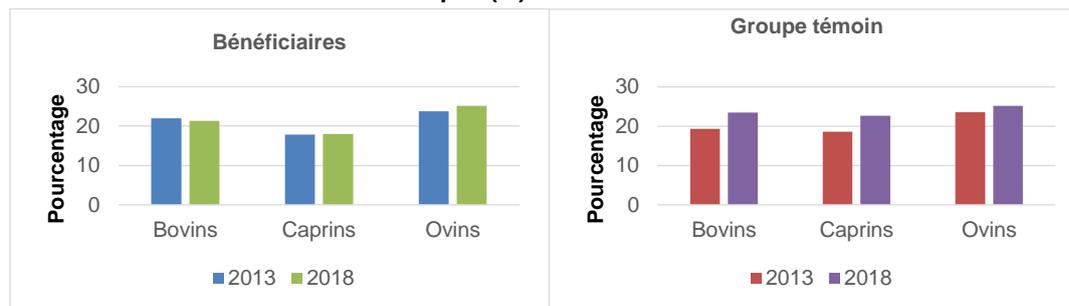
Graphique 2

Évolution des rendements entre 2013 et 2018 des ménages de l'enquête d'impact

Source: enquête d'impact finale, BAME/PADAER (2019).

[Paragraphe 94]

Graphique 3

Évolution du taux de mortalité du cheptel (%)

Source: enquête d'impact finale BAME/PADAER (2019).

[Paragraphe 96]

Tableau 4

Revenu annuel moyen (FCFA) des exploitants agricoles, par sexe

	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Témoins</i>
Hommes	1 699 407	1 252 336
Femmes	1 378 704	1 043 153
Moyenne	1 538 225	1 149 185

Source: enquête d'impact finale BAME/PADAER (2019).

[Paragraphe 97]

Tableau 5

Revenu annuel moyen (FCFA) des exploitants agricoles, par région

<i>Région</i>	<i>Bénéficiaires</i>	<i>Témoins</i>
Échantillon	1 538 225	1 149 185
Tambacounda	1 358 172	1 096 092
Kolda	1 521 413	1 022 099
Matam	2 657 592	1 844 073

Source: enquête d'impact finale BAME/PADAER (2019).

[Paragraphe 99]

Tableau 6

Revenu annuel moyen (FCFA) des agropasteurs issu de la vente de cheptel

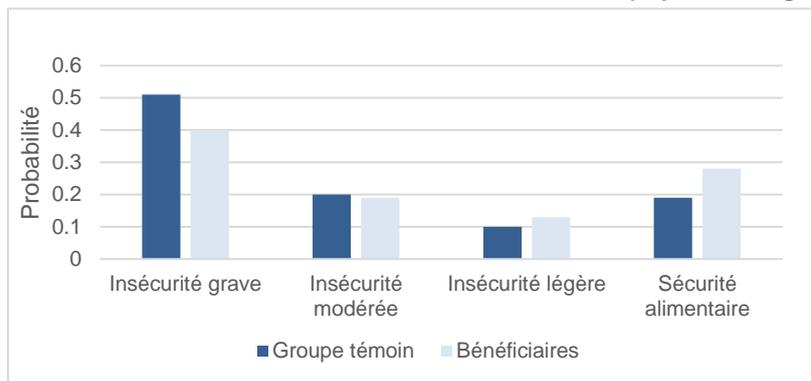
	<i>Bénéficiaires</i>		<i>Témoins</i>	
	<i>2013</i>	<i>2018</i>	<i>2013</i>	<i>2018</i>
Bovins	616 391	547 500	906 888	670 001
Ovins	614 250	375 194	454 564	343 640
Caprins	139 563	113 660	154 844	117 775

Source: enquête d'impact finale BAME/PADAER (2019).

[Paragraphe 101]

Graphique 4

Probabilité d'être dans un état de sécurité alimentaire (exploitants agricoles)¹

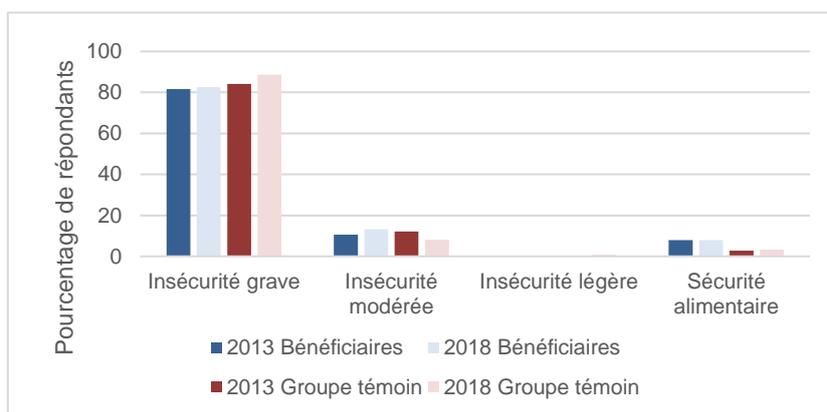


Source: enquête d'impact finale BAME/PADAER (2019).

[Paragraphe 102]

Graphique 5

Évolution de la sécurité alimentaire des agropasteurs entre 2013 et 2018



Source: enquête d'impact finale BAME/PADAER (2019).

¹ Les probabilités sont ici exprimées dans des proportions allant de 0 à 1. Une probabilité de 0 indique qu'il n'y a aucune chance qu'un événement particulier se produise, tandis qu'une probabilité de 1 indique qu'un événement est certain de se produire.

Histoire des subventions des intrants agricoles au Sénégal

1. Les subventions aux intrants agricoles constituent une approche très utilisée pour stimuler la production agricole au Sénégal. Au cours de la période allant de 1960 aux années 1980, le gouvernement s'est impliqué très activement dans le secteur agricole, avec des prix garantis par le Gouvernement pour la plupart des intrants agricoles et des cultures. Toutes les subventions agricoles ont été supprimées pendant la période des programmes d'ajustement structurel dans les années 1980; cependant, le Gouvernement a rétabli le soutien public à l'agriculture dans la lettre d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) de 2004. Par la suite, dans le cadre de la LOASP, et en réponse à la crise des prix alimentaires de 2007, la Grande offensive agricole pour la nutrition et l'abondance (GOANA) visait à atteindre l'autosuffisance et la sécurité alimentaire avant 2015, principalement en fournissant davantage d'équipements et de semences subventionnées aux agriculteurs. La même approche a été adoptée dans les stratégies et programmes agricoles ultérieurs, notamment le PNAR, le SNDR et le PRACAS.
2. Tout au long de ces différents programmes, les subventions sont restées l'un des outils les plus privilégiés, bien qu'avec des coûts financiers importants. Les subventions sont passées d'un maigre 75 millions de FCFA en 2001 à 36,3 milliards de FCFA en 2011, soit une multiplication par 484 en valeur nominale sur cette période de 10 ans¹. Alors que les dépenses absolues liées aux subventions sont restées élevées les années suivantes, on a constaté une diminution de la part des subventions aux intrants par rapport à l'ensemble des dépenses publiques dans le secteur agricole, dans un contexte d'appels à la réforme du programme de subventions aux intrants.
3. Certains éléments indiquent que les programmes de subventions ont contribué à accroître l'efficacité et la productivité des agriculteurs, bien qu'il existe également des cas documentés d'agriculteurs vendant leurs engrais subventionnés à des négociants/agriculteurs de pays voisins qui ne bénéficient d'aucune autre forme de subvention. En outre, le ciblage des subventions publiques n'a généralement pas été systématisé et codifié ce qui conduit à une certaine opacité des critères utilisés pour décider du choix des agriculteurs bénéficiaires². Ce manque supposé de transparence dans le ciblage a conduit de nombreux acteurs de la filière à émettre des doutes sur son bien-fondé et, au final, sur l'efficacité globale du programme de subvention des intrants dans le pays³.

¹ CABRI 2013 *Choice of optimal instruments for boosting food sufficiency: the case of agricultural input subsidies in Senegal*.

² IPAR 2015. *Subventions des intrants agricoles au Sénégal: controverses et Réalités 2015*. Rapport annuel sur l'état de l'agriculture et du monde rural au Sénégal.

³ EC JRC 2020: Ricome A., Louhichi K., Gomez-y-Paloma S, *Subvention des intrants agricoles au Sénégal: analyse comparative de trois modes d'interventions à l'aide d'un modèle de ménage agricole*.

Liste des personnes clés rencontrées

Gouvernement

Dr Dame Sow, Directeur de l'élevage, Ministère de l'élevage et des productions animales, Dakar.

Younoussa Mballo, Conseiller technique n°1, Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural, Dakar.

Francis Diouf, Inspecteur technique, Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural, Dakar.

Mamadou Lamine Diouf, Directeur, Direction Administration générale de l'équipement (DAGE), Dakar.

FIDA

Sémou Diouf, Chargé d'appui au programme de pays, Division Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA).

Benoit Thierry, Directeur de pays, Division Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA).

Sylvie Marzin, Conseillère principale de portefeuille, Division des politiques et des résultats opérationnels (OPR).

Institutions et donateurs internationaux

Belen Revelles, Coordinatrice générale, Coopération espagnole, Dakar.

Beatriz Morant, Fonctionnaire principal (investissements), Division du financement pour le développement et la durabilité, COFIDES, Madrid.

Secteur privé

Goulé Gueye, Directeur Général adjoint, BAMTAARE, Sénégal.

Thiam, SAED (Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta et fleuve Sénégal), Sénégal.

Abou Sall, Ingénieur délégué (Matam), SAED, Sénégal.

Paul Marie Faye, Ingénieur délégué (Podor), SAED, Sénégal.

Unité de coordination du PADAER

Samba D. Tew, ancien responsable administratif et financier, PADAER, Sénégal.

Mamadou Camara, ancien responsable des productions végétales du PADAER, Sénégal.

Yoro Ba, ancien spécialiste entrepreneuriat rural, PADAER, Sénégal.

Babou Dramé, ancien Chef d'antenne Matam du PADAER et coordonnateur du PADAER-II, Sénégal.

Liste des organisations bénéficiaires consultées

Région	Nom de l'OP	Type de l'OP	Nom du responsable	Date de création	Date appui PADAER	Statut juridique	Filière
Organisations de producteurs							
Kolda	Kawral	Femme		2014	2017	GPF	Riz
Kolda		Mixte		2000	2015	GIE	Riz, maïs
Kedougou	Wakilo	Mixte		2006	2015	GIE	Riz
Kedougou	Pete samba sadio	Femme		2015	2015	GIE	Mais
Kedougou	Mjo wotto	Mixte		2010	2015	GIE	Riz, maïs, fonio
Matam	Sadel 11	Mixte		2005	2015	GIE	Riz
Matam	Odebere 4	Mixte		2015	2015	GIE	Riz
Tambacounda	GIE Takku Ligueye	Mixte		2013	2017	GIE	Riz, maïs
Koumpentoum	GIE Deggo	Mixte		2004	2016	GIE	Riz, maïs
Groupements de femmes							
Kedougou	Tessito	Femme	Aminata Keita	2001		GIE	
Kedougou	Haldi fotti	Femme	Ousmane Diallo	2003	2016	GIE	
Matam	Gpf bow	Femme	Mariata Amadou Thioub	2003	2018	GPF	
Comités de gestion							
Matam		Comités de gestion	Abdoulaye Ba	2019	2019		
Matam	Complexe Ngano	Comités de gestion	Issago Diop	2019	2019		Complexe Ngano
Matam	Ancien comité unité pastorale	Comités de gestion	Arouna Silèye Diallo	2019	2019		Ancienne unité pastorale
Matam	Comité périmètre irrigué	Comités de gestion	Nouhoum Ndao	2017	2017		Comité périmètre irrigué
Tamba	Comité plateforme	Comités de gestion	Lamine Konte	2017	2017		Plateforme multifonctionnelle
Kolda	Comité route	Comités de gestion	Mohamadou Sanoussi	2017	2017		Route
Kolda	Comité hydroagricole	Comités de gestion	Bacary Dramé	2016	2016		Comité hydro agricole

Kedougou		Comités de gestion	Boubacar Diallo	2019	2019		
MPER							
Kolda	GIE Kebbal	Transformation produits forestiers	Hamadou Diao	2011	2015	Entreprise individuelle	Transformation produits forestiers
Kolda	Dieynabou Diallo	Prestations services agricoles post récoltes	Dieynabou Diallo	2010	2016	GIE	Prestations services agricoles post récoltes
Kédougou	GIE Kanté et Frères	Construction métallique	Saliou Kanté	2007	2016	GIE	Construction métallique
Kédougou	GPK Gaygui	Transformation de produits agricoles et forestiers/karité, fonio	Mariama Diallo	1998	2015	GIE	Transformation de produits agricoles et forestiers/karité, fonio
Kédougou	Aissé Bousso	Transformation de produits agricoles et forestiers/karité, fonio	Aissé Bousso	2006	2015	GIE	Transformation de produits agricoles et forestiers/karité, fonio
Tambacounda	Kaldouyanké	Transformation produits forestiers	Amadou Tidiane Diallo	2011	2015	GIE	Transformation produits forestiers
Tambacounda	Entreprise «Ngagne Guaye»	Construction métallique	Ngagne Gueye	2015	2015	Entreprise individuelle	Construction métallique
Matam	GPF	Transformation produits agricoles	Aminata Sy	2016	2018	GPF	Transformation produits agricoles
Matam	GIE Bantaare rémobé	Fournitures d'intrants et appui conseils	Daouda Thiam	2012	2015	GIE	Fournitures d'intrants et appui conseils
Matam	GIE Gandé 2	Transformation produits agricoles	Fatou Kiné Diaw fille Awa Diaw	1998	2015	GIE	Transformation produits agricoles

GPF: Groupement de promotion féminine.

GIE: Groupement d'intérêt économique.

Cadre logique actualisé et indicateurs SYGRI¹

Objectifs et résultats attendus	Indicateurs	Situation de référence	Cible finale	Résultats cumulatifs (2019)	Taux d'atteinte des cibles
					(%)
Portée	1. Nombre de personnes ayant bénéficié directement des services du projet				
	Femmes	0	20 000	28 700	143.5
	Hommes	0	5 000	15 053	301.1
	Jeunes	0			
	1.a Nombre correspondant de ménages bénéficiaires	0	50 000	43 753	87.5
	1.b Nombre total de personnes bénéficiaires (<i>estimation sur la base de 10 personnes/ménage</i>)	0	500 000	437 530	87.5
	Nombre de groupes ayant bénéficié des services du projet	0	975	1 146	117.5
Objectif du projet: contribuer à la réduction de la pauvreté rurale et stimuler la croissance économique dans les régions de Kédougou, Kolda, Matam et Tambacounda.	Pourcentage de ménages appuyés dont l'indice d'accumulation des biens a augmenté d'au moins 5%		50	Pas de données	Pas de données
	Taux de diminution de la prévalence de la malnutrition des enfants de moins de 5 ans		3	Pas de données	Pas de données
	poids par taille (garçons)	27	24	Pas de données	Pas de données
	poids par taille (filles)	21	19	Pas de données	Pas de données
	poids par âge (garçons)	35	31	Pas de données	Pas de données
	poids par âge (filles)	31	27	Pas de données	Pas de données
	taille par âge (garçons)	35	31	Pas de données	Pas de données
	taille par âge (filles)	31	27	Pas de données	Pas de données
Objectif de développement: améliorer durablement la sécurité alimentaire, les revenus des petits producteurs (agriculteurs et éleveurs) et créer des emplois durables pour les ruraux, en particulier les jeunes et les femmes.	Taux minimal d'augmentation du revenu mensuel des ménages ciblés (point de référence: 9 277 FCFA/mois)		10	Pas de données	Pas de données
	Pourcentage de ménages situés au-dessus du seuil de vulnérabilité alimentaire	10	7	Pas de données	Pas de données
	Pourcentage des emplois créés considérés comme durables	0	80	Pas de données	Pas de données
Effet 1: des infrastructures de maîtrise de l'eau offrent aux producteurs l'opportunité d'exploiter les ressources (eau, terre) disponibles	Nb d'ha additionnels de surfaces cultivables	0	2 275	2 115,4	93
	Taux de mortalité dans les UP ciblées	46,8	43,8		
Produit 1: des ouvrages hydroagricoles sont réalisés ou réhabilités et livrés aux producteurs à des fins de production agricole	Nombre d'hectares de terres agricoles dotées d'infrastructures hydrauliques construites/remises en état	0	888	848,25	95,5
	Nombre d'hectares de périmètres irrigués livrés dans la région de Matam	0	100	0	0
	Nombre d'hectares de PIV réhabilités par planage pour adopter le SRI dans la région de Matam	0	200	763,9	382

¹ 31/12/2019.

Objectifs et résultats attendus	Indicateurs	Situation de référence	Cible finale	Résultats cumulatifs (2019)	Taux d'atteinte des cibles	
					(%)	
	Nombre d'hectares réhabilités et dotés en équipement de pompage sur d'anciens périmètres PISO	0	129,5	Pas de données	Pas de données	
	Nombre d'hectares de plaines d'épandage de crues réalisés dans la région de Kédougou	0	200	Pas de données	Pas de données	
	Nb d'hectares d'aménagements parcellaires complémentaires réalisés en aval des microbarrages du PAPIL	0	181	Pas de données	Pas de données	
	Superficie en hectares de terres soumises à une gestion résiliente au climat (bas-fonds dans les régions de Kédougou, Tambacounda et Kola)		6 000	Pas de données	Pas de données	
	Nombre de groupes de gestion de l'infrastructure créés/consolidés	0	150	Pas de données	Pas de données	
	Nombre de groupes de gestion de l'infrastructure comptant des femmes dans leurs instances de direction	0	150	Pas de données	Pas de données	
	Membres des groupes de gestion de l'infrastructure créés/consolidés					
	Hommes	0	450	Pas de données	Pas de données	
	Femmes	0	450	Pas de données	Pas de données	
	Personnes formées en gestion de l'infrastructure					
	Hommes	0	450	Pas de données	Pas de données	
	Femmes	0	450	Pas de données	Pas de données	
	Effet 2: l'accès aux facteurs de production et aux innovations technologiques améliorent les conditions de production	Pourcentage de producteurs ayant adopté au moins une technologie conseillée par le projet (par genre et classe d'âge)	22	50	91	182
		Rendement pour le riz de bas-fonds	1,5	4	3	75
Rendement pour le riz SRI		1,5	6	6,8	113,3	
Rendement pour le maïs			2,8	2,8	100	
Producteurs ayant accès aux services de conseil se déclarant satisfaits des services rendus						
Pourcentage de producteurs		6	70	83	118,6	
Produit 2: des UP sont consolidées et de nouvelles sont réalisées et livrées aux agropasteurs pour rationaliser l'élevage transhumant	Nombre de nouvelles UP créées	0	10			
	Nb de parcs de vaccination construits pour renforcer des UP existantes	0	20			
	Nb de magasins d'aliments de bétail construits pour renforcer des UP existantes	0	12	8	66,7	
	Nb d'abreuvoirs d'eau construits pour renforcer des UP existantes	0	12	12	100	
	Nb de châteaux d'eau construits pour renforcer des UP existantes	0	4	2	50	
	Nb de systèmes de récupération d'eau pluviale		75	46	61,3	
	Nombre de points d'eau pour le bétail aménagés/remis en état	0	30	18	60	
	Nombre de km de pares-feux	0	20	103	515	
	Personnes formées en gestion des ressources naturelles					
Hommes		500	471	94,2		

Objectifs et résultats attendus	Indicateurs	Situation de référence	Cible finale	Résultats cumulatifs (2019)	Taux d'atteinte des cibles
					(%)
	Femmes		500	663	132,6
	Nombre de plans de gestion de l'environnement élaborés		1	1	100
Produit 3: les producteurs (agriculteurs et éleveurs) ont un accès plus facile aux facteurs de production (intrants et équipement)	Nb minimal de producteurs ciblés parvenant à satisfaire leurs besoins annuels en intrants ou aliments de bétail				
	Producteurs femmes			14 052	
	Producteurs jeunes			7 546	
	Total producteurs		25 000	26 022	104,1
	Producteurs ciblés ayant acquis au moins un équipement agricole				
	Producteurs femmes			11 721	
	Producteurs jeunes			6 044	
	Total producteurs		25 000	21 122	84,5
Produit 4: les producteurs (agriculteurs et éleveurs) ont un accès plus facile aux services de conseil agricole et de gestion	Pourcentage de producteurs ayant accès à un service de conseil dans la région de Matam	21,7	100	100	100
	Personnes ayant accès aux services de conseil mis en place				
	Hommes		25 000	17 501	70
	Femmes		25 000	26 252	105
	Pourcentage de la production transformée	4,5	20	10	50
	Pourcentage de la production commercialisée	14,5	20	25	125
	Pourcentage minimal du chiffre d'affaires des MPER réalisé par l'offre de services aux producteurs ciblés	10	70	58	82,9
Produit 5: des infrastructures sont réalisées pour faciliter l'accès au marché en termes de désenclavement et de stockage	2.1.5 Kilomètres de routes construites, refaites ou améliorées				
	Longueur des routes (km)		88	89,5	101,7
	Installations de transformation construites ou remises en état		100	43	43
	Installations de stockage construites ou remises en état		12	13	108,3
	Personnes formées dans les domaines de la post-production, de la transformation et de la commercialisation				
	Hommes		1 000	324	32,4
	Femmes		1 000	519	51,9
	Nombre de systèmes d'information de marché créés		1	1	100
Produit 6: l'émergence de microentreprises rurales crée des opportunités d'emplois en offrant des services en amont et en aval	Nombre d'emplois créés/consolidés en six ans par les MPER	75	200	1 613	806,5
	Personnes ayant bénéficié d'une formation professionnelle				
	Hommes		50	64	128
	Femmes		50	30	60
	Personnes formées aux affaires et à l'entrepreneuriat				
	Hommes		100	42	42

Objectifs et résultats attendus	Indicateurs	Situation de référence	Cible finale	Résultats cumulatifs (2019)	Taux d'atteinte des cibles	
					(%)	
	Femmes		100	191	191	
	Nombre de MPER ayant accès aux services non financiers mis en place	75	200			
	Nombre de MPER ayant accès aux services financiers mis en place		75	17	22,7	
	Nombre d'organisations faïtières créées/renforcées		53	18	34	
	Entreprises rurales ayant accès à des services de développement des entreprises	75	200	206	103	
Effet 4: les OP sont dans une dynamique de professionnalisation et d'autonomisation	Pourcentage minimal d'OP de niveau 1 ayant atteint le stade d'autonomie (niveau 3)		10	0	0	
	Pourcentage minimal d'OP de niveau 2 ayant atteint le stade d'autonomie (niveau 3)		35	18	51,4	
	Pourcentage des membres des OP qui sont satisfaits des services fournis	55	75	83	110,7	
Produit 7: les OP sont de plus en plus professionnelles et sont capables de fournir des services à leurs membres	Nombre d'OP offrant au moins un service à leurs membres	0	975	1 146	117,5	
	Nb de groupes de production comptant des femmes dans leurs instances de direction		488			
	Membres des groupes de production agricole et de bétail					
	Hommes		14 625	14 127	96,6	
	Femmes		14 625	16 079	109,9	
	1.1.4 Personnes formées aux pratiques et/ou technologies de production					
	Hommes formés à la production végétale		7 313	4 382	59,9	
	Femmes formées à la production végétale		7 313	4 759	65,1	
	Personnes formées à la production végétale		14 626	9 141	62,5	
	Personnel des prestataires de services formé					
	Hommes		75	84	112	
	Femmes		25	19	76	
	Représentants du Gouvernement et fonctionnaires formés					
	Hommes		250	172	68,8	
	Femmes		250	423	169,2	

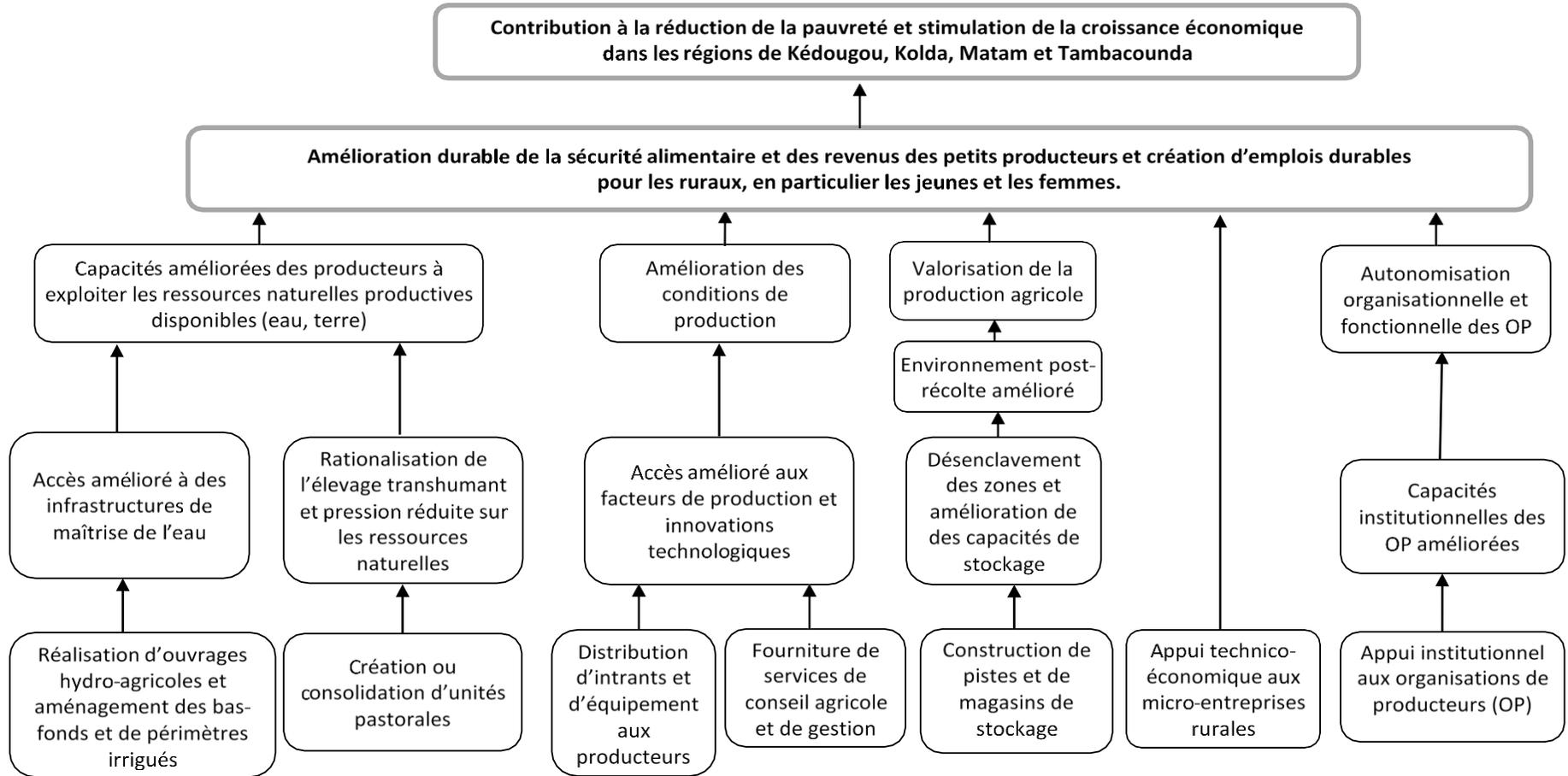
Source: RAP.

Théorie du changement reconstruite du PADAER

Logique d'intervention du projet

1. Selon le rapport d'achèvement du projet, le PADAER visait à améliorer durablement la sécurité alimentaire, les revenus des petits producteurs (agriculteurs et éleveurs) et à créer des emplois durables pour les ruraux, en particulier les jeunes et les femmes. Les concepteurs du Programme comptaient arriver à ce changement désiré en améliorant l'accès des petits producteurs et de leurs organisations à des services et infrastructures de production efficaces et à des technologies susceptibles de promouvoir la sécurité alimentaire, la création d'emplois et l'accès aux marchés.
2. Le changement fondamental attendu était l'autonomisation organisationnelle et fonctionnelle des organisations de producteurs capables, en toute autonomie, de se procurer les facteurs de production à moindre coût, de produire et de livrer aux opérateurs de marché les quantités et qualités requises à des prix négociés au préalable. Pour ce faire, des interventions clés ont été envisagées aussi bien du côté de l'offre que de la demande. Du côté de l'offre, l'accent a été porté sur: (i) l'accès à des infrastructures de maîtrise de l'eau permettant d'exploiter les ressources (eau, terres) disponibles; et (ii) l'accès à des facteurs de production et des innovations technologiques pouvant améliorer les conditions de production. Du côté de la demande, il s'agissait de valoriser la production à travers l'amélioration de l'environnement post-récolte et l'accompagnement des OP afin qu'elles s'engagent dans une dynamique de professionnalisation et d'autonomisation leur permettant de fournir des services à leurs membres.
3. En construisant les capacités productives (infrastructures hydroagricoles et pastorales), institutionnelles (renforcement des OP et des MPER), et relationnelles (contractualisation avec les opérateurs de marché, liens avec les institutions de financement), le Programme visait à améliorer durablement la sécurité alimentaire, à accroître les revenus des petits producteurs et à créer des emplois durables.

PADAER –Théorie du changement



Bibliographie

Agence nationale de la statistique et de la démographie. 2018. Bulletin mensuel des statistiques économiques, ANSD, Dakar.

Agence nationale de la statistique et de la démographie. 2020. Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages, ANSD, Dakar.

Banque mondiale/ANSD. 2016. Mapping the poor in Senegal: technical report, Dakar.

Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement. 2019. Le riz pluvial en Casamance et Bassin arachidier, CIRAD, Paris.

École nationale vétérinaire d'Alfort. 2005. Sénégal: un système de santé animale en voie de privatisation, France.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. 2018. Profil national genre des secteurs de l'agriculture et du développement rural, Sénégal.

Fonds international de développement agricole. 2014. Évaluation du programme de pays : Sénégal. Rome.

_____. 2019. Investir dans les populations rurales au Sénégal, Rome.

_____. 2015. Manuel de l'évaluation, Bureau indépendant de l'évaluation, Rome.

_____. 2020. PADAER, Rapport provisoire d'audit des états financiers.

_____. 2016. PADAER, Rapport de revue à mi-parcours, mars, Rome.

_____. 2017. PADAER, Rapport d'achèvement, décembre.

_____. 2013. PADAER, Résultats de l'enquête SYGRI de référence, décembre.

_____. 2013. Rapport de supervision du PADAER, mai, Rome.

_____. 2013. Rapport de supervision du PADAER, octobre, Rome.

_____. 2014. Rapport de supervision du PADAER, mai, Rome.

_____. 2014. Rapport de supervision du PADAER, mai, Rome.

_____. 2014. Rapport de supervision du PADAER, octobre, Rome.

_____. 2015. Rapport de supervision du PADAER, mai, Rome.

_____. 2015. Rapport de supervision du PADAER, octobre, Rome.

_____. 2016. Rapport de supervision du PADAER, octobre, Rome.

_____. 2017. Rapport de supervision du PADAER, mai, Rome.

_____. 2018. Rapport de supervision du PADAER, novembre, Rome.

_____. 2019. Rapport de supervision du PADAER, février, Rome.

_____. 2016. République du Sénégal, Programme d'options stratégiques de pays (COSOP), Rome.

_____. 2019. République du Sénégal, Programme d'options stratégiques de pays (COSOP), Rome.

_____. 2011. République du Sénégal, Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural), Rapport de conception finale, Rome.

_____. 2018. Programme d'appui au développement agricole et à l'entrepreneuriat rural, phase II (PADAER-II), Rapport de conception finale, Rome.

_____. 2014. Rapport ARRI du FIDA, Rome.

_____. 2017. PADAER: rapport financier additionnel, Rome.

_____. 2016. République du Sénégal: procédure d'évaluation sociale, environnementale et climatique, Rome.

Maastricht Graduate School of Governance. 2010. Multidimensional Poverty in Senegal, Maastricht.

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. 2015. Les politiques agricoles à travers le monde: Sénégal, Paris.

PADAER. 2019. Rapport de mission de prestations de services - Volet Entrepreneuriat rural, Sénégal.

PADAER/BAME. 2019. Enquêtes du BAME pour l'évaluation du PADAER, Sénégal.

Programme des Nations Unies pour le développement. 2019. Rapport sur le développement humain, PNUD, New York.



Bureau indépendant
de l'évaluation



Investir dans les populations rurales

Bureau Indépendant de l'Évaluation
Fonds International de Développement Agricole
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 5043463
Courriel: evaluation@ifad.org
www.ifad.org/evaluation
 www.twitter.com/IFADeVal
 www.youtube.com/IFADevaluation

ISBN 978-92-9266-129-8



9 789292 661298

Imprimé à l'imprimerie du FIDA