



6262
unicef 

RAPPORT PROVISOIRE

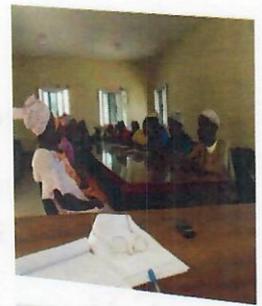
EVALUATION FORMATIVE DU PROGRAMME CASH TRANSFER DE L'UNICEF A KOLDA ET COUMBACARA



Focus Group au quartier Fassdiaye



Entretien avec le personnel enseignant de l'école 3 de Kolda



Focus Group à Coumbacara

Février 2015

SOMMAIRE

SIGLES ET ABBREVIATIONS	4
LISTE DES TABLEAUX	5
LISTE DES FIGURES	5
RESUME EXECUTIF	6
I. INTRODUCTION GENERALE	10
1.1. Objectifs de l'évaluation.....	11
1.2. Méthodologie et déroulement de l'évaluation.....	11
1.1.1. <i>L'approche méthodologique</i>	11
1.1.2. <i>Les différentes étapes méthodologiques</i>	12
II. PRESENTATION GENERALE DU PROJET	16
2.1. Contexte et justification du projet.....	16
2.2. Objectifs du projet.....	16
2.3. Résultats attendus.....	17
2.4. Stratégie de mise en œuvre.....	17
2.5. Coût et financement.....	19
III. RESULTATS DE L'EVALUATION	20
3.1. Evaluation de la conception du programme.....	20
3.1.1. Pertinence de la réponse à la vulnérabilité des ménages et des enfants.....	20
3.1.2. La qualité de la conception du projet.....	23
3.2. Evaluation de la mise en œuvre du projet.....	28
3.2.1. Les dispositifs de la mise en œuvre du projet.....	29
3.2.2. La base de données des bénéficiaires.....	32
3.2.3. La planification opérationnelle du projet.....	33
3.2.4. La communication du projet.....	34
3.2.5. Le suivi-évaluation du projet.....	35
3.3. Evaluation des résultats du projet.....	35
3.3.1. Profil des enfants bénéficiaires et de leur répondant.....	35
3.3.2. Niveau de mise en œuvre des produits.....	36
3.3.3. Evaluation des effets et impact du projet.....	38
3.3.4. Exécution financière.....	44
3.4. Analyse de la durabilité des résultats du projet.....	45
3.5. Evaluation du modèle Cash Transfer mis en œuvre.....	46
3.5.1. Le ciblage des bénéficiaires.....	46

SIGLES ET ABBREVIATIONS

AEMO	: Actions Educatives en Milieux Ouverts
ANSD	: Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
CDPE	: Comité Départemental de Protection de l'Enfant
CDSH	: Comité Départemental de Suivi et d'Harmonisation
CIN	: Carte d'Identité Nationale
CM	: Chef de Ménage
CMS	: Crédit Mutuel du Sénégal
CQP	: Comité Quartier de Protection
CT	: Cash Transfer
CTS	: Comité Technique de Suivi
CVP	: Comité Villageois de Protection
DGPSN	: Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale
DPDE	: Direction de la Protection des Droits de l'Enfant
ENEA	: Ecole Nationale d'Economie Appliquée
ESP	: Enquête de Suivi de la Pauvreté
FAFO	: Fondation Norvégienne pour la Recherche
IPSEV	: Initiative de Protection Sociale des Enfants Vulnérables
KM	: Kilomètre
OCB	: Organisation à Base Communautaire
OFAD	: Organisation de Formation et d'Appui au Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PCR	: Président de Communauté Rurale
PCT	: Projet de Cash Transfer
PNBSF	: Programme National de Bourse de Sécurité Familiale
PTA	: Programme de Travail Annuel
PV	: Procès-Verbal
SDDC	: Service Départemental de Développement Communautaire
SNPS	: Stratégie Nationale de Protection Sociale
TDR	: Termes De Référence
UNICEF	: Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
ZOPP	: Planification des Interventions Par Objectif

RESUME EXECUTIF

Profil du projet

Dans sa Stratégie Nationale de Protection Sociale et de Gestion des Risques de Catastrophes élaborée en 2005, l'Etat du Sénégal a retenu, entre autres, objectifs stratégiques le renforcement des mécanismes de transfert direct de ressources publiques aux groupes vulnérables.

En appui à l'atteinte de cet objectif, l'UNICEF Sénégal, grâce à un financement du comité UNICEF de France, a initié un projet pilote de Cash Transfer dans la commune de Kolda et l'ex communauté rurale de Coumbacara.

L'objectif général du projet est de contribuer à la protection sociale des enfants du département de Kolda par l'offre d'un paquet minimum de services de protection et la mise à disposition d'allocations monétaires aux enfants âgés de 4 à 16 ans issus des ménages vulnérables d'ici à juin 2013. Les objectifs spécifiques suivants sont poursuivis : (i) améliorer la santé, l'éducation, la protection et l'état nutritionnel des enfants, (ii) atténuer la vulnérabilité des enfants aux chocs et crises et (iii) améliorer l'équité entre les différentes couches sociales.

La stratégie de mise en œuvre du projet repose d'une part, sur une connaissance du milieu à travers un processus rigoureux de ciblage des ménages et enfants bénéficiaires et, d'autre part, une grande mobilisation et une participation inclusive des communautés et des acteurs locaux du secteur de la protection à l'intervention.

Objectifs de l'évaluation

La présente évaluation formative vise à tirer des connaissances et enseignements du modèle cash transfer mis en œuvre en vue d'améliorer l'**efficacité** et l'**efficience** du PNBSF. Il s'agit spécifiquement : (i) d'apprécier la **pertinence** du modèle CT mis en œuvre par rapport aux paramètres clés d'un programme de CT, (ii) d'évaluer l'**adéquation** et l'**efficience des processus** du projet et (iii) de formuler des recommandations pour une amélioration interne du projet et la capitalisation des résultats de ce dernier en faveur du PNBSF.

Méthodologie

La méthodologie a utilisé la méthode de la double différence (Avant/Après et Sans/Avec projet) ainsi que les cinq critères d'évaluation à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la Durabilité/Pérennité.

- ▶ La concentration des fonctions d'élaboration des requêtes de financement et des états de paiements amoindrit les possibilités de vérification et de contrôle des états de paiements effectifs des allocations monétaires.
- ▶ Le recours à un opérateur privé comme structure porteuse dans le cadre d'un projet multi-acteurs peut être source de conflits et d'inefficacité dans le travail. C'est pourquoi, il semble pertinent, comme l'a fait le PNBSF et comme d'ailleurs c'est le cas actuellement de fait du projet Cash Transfer, de confier la coordination aux services de l'Etat tout en associant les autres structures à travers des mécanismes de participation comme le CDPE.
- ▶ Le projet n'a pas été doté d'un certain nombre d'instruments utiles à sa mise en œuvre tels qu'un plan de suivi-évaluation et un plan de communication. Ces instruments étaient d'autant plus utiles que le projet tente d'expérimenter un mécanisme innovant dans le département de Kolda en l'occurrence les transferts monétaires directs.

Au niveau des résultats :

- ▶ Le niveau de mise en œuvre des mesures complémentaires au cash sous forme de paquet minimum de services de protection est satisfaisant tant du point de vue des activités de prévention que de prise en charge des enfants en situation de vulnérabilité.
- ▶ Toutefois, le niveau de paiement des allocations monétaires est à la fois irrégulier et moyen avec **un taux de paiement de l'ordre de 95% sur la période sous revue.**
- ▶ Le projet a un impact significatif sur la scolarisation des enfants bénéficiaires tant au niveau de l'accès à la scolarisation qu'au niveau des résultats scolaires avec des cas d'élèves qui ont doublé leur moyenne scolaire en l'espace de trois (3) trimestres grâce aux allocations monétaires reçues. La même tendance est observée du point de vue de la prise en charge sanitaire des enfants avec une nette amélioration du niveau de fréquentation des structures de santé.
- ▶ Le projet a cependant une portée très limitée ; il ne touche que 900 enfants sur un total d'enfants recensés comme vulnérables dans la zone de 10 265 enfants, soit un **taux de couverture de 8,7%.**

Au niveau du modèle Cash Transfer mis en œuvre :

- ▶ Le ciblage des bénéficiaires appliqué par le projet répond aux critères standards de ciblage d'un programme cash transfer avec l'utilisation des critères géographique, catégoriel et communautaire ainsi que l'aménagement de mécanismes de contrôle et de recours aux fins de minimiser les erreurs d'exclusion et d'inclusion. Malgré

I. INTRODUCTION GENERALE

Malgré les efforts importants déployés jusqu'ici par l'Etat et ses partenaires en matière de protection sociale, le Sénégal est toujours confronté au phénomène de la pauvreté, aux inégalités sociales et aux disparités territoriales. On estime à 46,7% la proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté en 2011.

Les enfants, considérés naturellement comme une couche vulnérable, sont de surcroît les plus affectés par cette problématique avec environ trois (3) millions parmi eux, soit 53,7% des moins de 18 ans qui vivent dans des ménages sénégalais pauvres avec leur lot de privation et de violation de leurs droits fondamentaux.

Cette situation difficile des enfants est aggravée dans la partie sud du pays par des facteurs conjoncturels tels que les péjorations climatiques récurrentes et surtout le flux important et continu d'enfants venant des pays limitrophes.

En même temps, on assiste à un affaiblissement des mécanismes communautaires et valeurs sociétales positives de protection des enfants ainsi que l'indigence et la dispersion de l'offre de protection sociale.

Les politiques de subvention des produits alimentaires (riz, huile, lait, sucre, etc) et les mécanismes d'assistance aux groupes vulnérables (distribution de vivres, d'intrants agricoles, etc) mis en œuvre durant la décennie passée se sont révélées coûteuses et inefficaces et ont eu peu d'impact sur les conditions d'existence des couches dites vulnérables dont les enfants.

Face à cette situation, d'autres systèmes et mécanismes de protection sociale sont entrain d'être expérimentés par le Gouvernement du Sénégal appuyés en cela par ses partenaires au développement dont l'UNICEF.

Dans sa stratégie nationale de Protection Sociale et de Gestion des Risques de Catastrophes élaborée en 2005, l'Etat a retenu parmi les cinq (5) objectifs fixés, le renforcement des mécanismes du transfert direct des ressources publiques aux groupes vulnérables. C'est dans ce sillage que s'inscrit le projet expérimental Cash Transfer (CT) mis en œuvre dans les communes de Kolda et de Coumbacara par l'UNICEF depuis 2011.

En effet, conformément à son programme Pays de coopération avec le Gouvernement du Sénégal et dont un des objectifs est d'apporter un soutien aux interventions de l'Etat dans les domaines de la protection de l'enfant, l'UNICEF a sollicité la DGPSN pour procéder à l'évaluation formative de ce programme CT dans une perspective du renforcement et/ou de son intégration à terme dans la politique nationale de protection sociale.

Ainsi, un consultant a été recruté pour conduire cette mission d'évaluation formative du programme CT financé par l'UNICEF à Kolda et Coumbacara et dont le rapport est l'objet du document.

La méthodologie adoptée se caractérise par :

- l'utilisation des cinq (5) critères standards d'évaluation ;
- la combinaison des méthodes qualitative et quantitative de collecte de données matérialisées par des enquêtes focus groupe et des enquêtes ménages ;
- l'utilisation de la technique de la double différence (Avant/Après et Sans/Avec) pour mesurer l'impact du projet.

1.1.2. Les différentes étapes méthodologiques

La collecte des données s'est déroulée en trois (3) étapes :

- **Etape 1 : Entretiens exploratoires et analyse documentaire**

Un briefing de pré-mission s'est tenu le 05 janvier 2015 au siège de l'UNICEF à Dakar entre le consultant et le groupe de travail. Cette réunion a permis aux commanditaires de préciser davantage la commande de travail et au consultant d'exposer les grands axes de sa méthodologie. Au sortir de la rencontre, l'UNICEF a mis à la disposition du consultant la documentation du projet.

Les documents de référence exploités par le consultant sont entre autres :

- le rapport FAFO/ENEA sur l'analyse des ménages ruraux dans la région de Kolda ;
- le document de proposition de projet au comité UNICEF de France préparé par l'ONG ChildFund de Kolda;
- le manuel de mise en œuvre du volet Cash Transfer de l'IPSEV ;
- le document de stratégie nationale de protection de l'enfant ;
- les rapports sur la mise en œuvre du projet.

Ensuite, le consultant a finalisé le rapport méthodologique de l'évaluation y compris les outils d'enquête. Le rapport méthodologique a été validé par le groupe de travail lors d'une réunion tenue le 22 janvier 2015 au siège de l DGPSN.

- **Etape 2 : Enquêtes auprès des structures de mise en œuvre du programme**

Le travail exploratoire et d'analyse documentaire fait préalablement a permis d'identifier les structures impliquées dans la mise en œuvre du projet à Kolda. Les enquêtes auprès de ces structures réalisées concomitamment avec les enquêtes ménages se sont déroulées du 15 au 21 janvier 2015 à Kolda et à Coumbacara. Elles ont revêtu deux formes : des entretiens individuels et des séances de focus group. Ainsi, le consultant a eu des entretiens avec plusieurs personnes impliquées dans le projet notamment :

- le Préfet de Kolda, par ailleurs coordonnateur du projetCT ;
- le Point focal institutionnel du projetCT qui est également le Chef du Service Départemental du Développement Communautaire (SDDC) de Kolda ;

$$n = \frac{(1.96)^2 \times 0,5 \times 0,5}{(0,05)^2}$$

En appliquant un coefficient de correction en rapport avec la population-mère connue $N = 900$, la taille de l'échantillon devient :

$$n \text{ corrigé} = n \frac{(N-n)}{(N-1)} = 384,16 \frac{(900-384,16)}{(900-1)} = 220 \text{ enfants}$$

Le tirage des 220 enfants de l'échantillon s'est fait à deux degrés :

- i. au premier degré, un tirage aléatoire de 50% sur les 35 sites proportionnellement aux poids respectifs des deux épïcètres Kolda et Coumbacara ; ce qui donne dix (10) quartiers pour l'épïcetre Kolda et huit (8) villages pour l'épïcetre Coumbacara.
- ii. au deuxième degré, l'échantillon est réparti entre ces quartiers et villages proportionnellement à leur poids respectif dans la base de données.

Au total, la répartition de l'échantillon entre ces différents sites est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Répartition de l'échantillon dans les sites

Nom du site	Nombre total d'enfants bénéficiaires	Proportion dans la base de sondage	Nombre d'enfants tirés dans l'échantillon
Epicentre Kolda			
Hilel	48	15%	20
Saré Yoba Diéga	44	13%	18
SaréKémo	11	3%	04
SaréKonko	07	2%	03
SaréBidji	13	4%	05
Saré Moussa	51	16%	21
Doumassou	30	9%	12
Médina Chérif	22	7%	09
Bagadadji	32	10%	13
Sikilo	70	21%	29
Sous Total épïcetre Kolda	328	100%	134
Epicentre Coumbacara			
Diambourou 1	04	3%	03
Babadinka	18	13%	11
Coumbacara	41	30%	26
SaréNyel	06	4%	04
Dialacoumbi	22	16%	14
Thidelly	28	20%	18
SaréDiahe	12	9%	08
SaréKarfa	06	4%	04
Sous Total épïcetre Coumbacara	137	100%	86
Total Général	465		220
Total épïcetre Kolda = 547 enfants (61%) Total épïcetre Coumbacara = 353 enfants (39%)			
Total échantillon pour Kolda = 220 x 61% = 134 Total échantillon Coumbacara = 220 x 39% = 86			

- les difficultés à accéder aux documents relatifs au PNBSF.

2.1. Contexte et justification du projet

A l'instar de plusieurs travaux de recherche, l'étude sur la situation des ménages ruraux de Kolda commanditée par l'UNICEF et réalisée en 2010 par FAFO et l'ENEA a révélé que les ménages ruraux de la région de Kolda sont dans une situation d'extrême vulnérabilité et soumis à divers facteurs aggravants d'ordre économique, politique, social et environnemental.

Selon l'étude, ces ménages vivent avec une dépense moyenne mensuelle de **8 346 F CFA** par ménage soit **278 F CFA** par jour c'est-à-dire moins d'un dollar US. Dans cette situation de forte pauvreté, les enfants constituent les couches les plus affectées.

En effet, les facteurs de vulnérabilité qui affectent particulièrement les enfants au niveau de la région de Kolda sont entre autres: les revenus faibles des parents, les mariages et grossesses précoces, l'absence de dénonciation des violences infligées aux enfants, le non enregistrement systématique des enfants à l'état civil, le divorce, le confinement des enfants dans des corridors domestiques et de production au détriment de leur scolarisation. Bref, les enfants sont souvent utilisés par leurs parents comme instrument dans leur stratégie d'adaptation et de résolution des crises auxquels ils sont confrontés.

C'est dans ce contexte que l'UNICEF Sénégal a reçu en octobre 2011 du comité UNICEF de France un financement pour conduire un projet pilote de CT axé sur les enfants dans la commune de Kolda et l'ex communauté rurale de Coumbacara. Cette intervention est considérée comme un soutien aux initiatives de l'Etat dans les domaines de la protection et de la lutte contre les violences et les pires formes de travail des enfants conformément à son programme pays de coopération avec le Gouvernement du Sénégal.

2.2. Objectifs du projet

Le projet CT mis en œuvre dans les communes de Kolda et de Coumbacara souffre de l'absence d'un document descriptif de projet à la fois complet et destiné spécifiquement au volet CT.

Toutefois, en ayant une lecture croisée du document intitulé "proposition d'offres de services pour la protection sociale des enfants dans les zones du projet" préparé par l'ONG ChildFund, du rapport sur l'état des lieux du projet rédigé en mars 2013 par le Monsieur Ibrahima Gaye, et le cadre logique présenté par l'UNICEF, nous avons procédé à une reconstitution partielle de ce qui pourrait être considérée comme la logique d'intervention du projet.

Ainsi, l'**objectif Général** du projet CT est de contribuer à la protection sociale des enfants du département de Kolda par l'offre d'un paquet minimum de services de protection et la mise à

Les transferts monétaires constituent une opportunité pour stimuler l'accès des enfants vulnérables aux services sociaux de base, principalement la nutrition, la santé, l'état civil et l'éducation. Le projet vient ainsi en soutien aux interventions sociales de protection des enfants développés par les services publics, les ONGs et les structures communautaires.

La stratégie de mise en œuvre du projet est bâtie sur deux piliers fondamentaux :

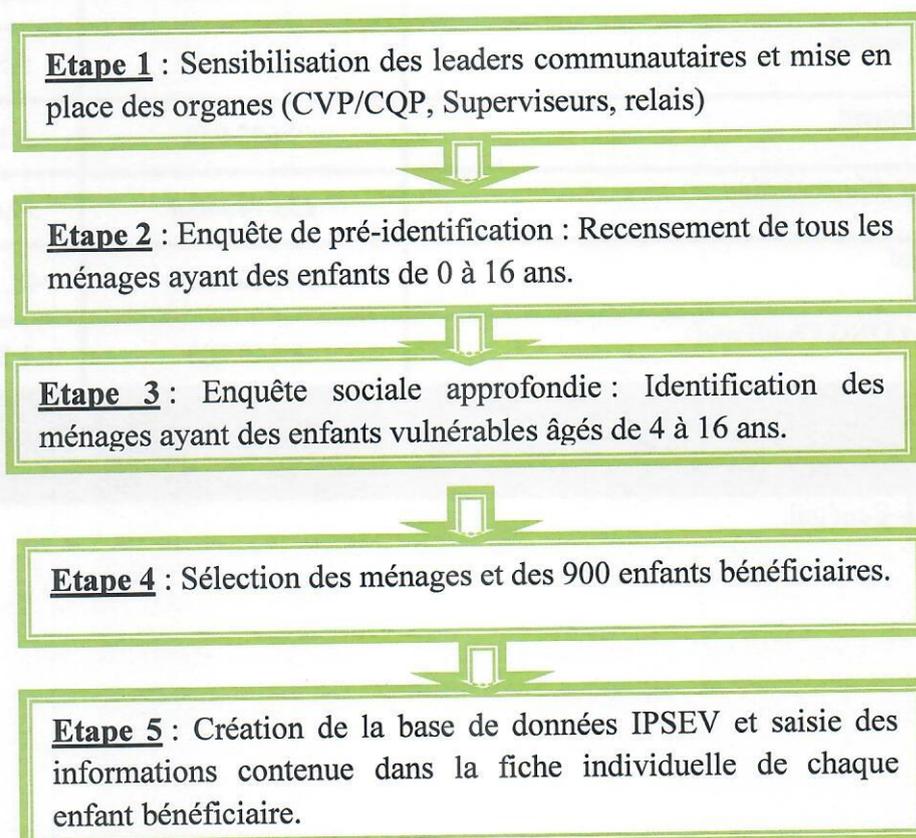
- une connaissance du milieu à travers un processus rigoureux de ciblage des ménages et enfants bénéficiaires ;
- une grande mobilisation et une participation inclusive des communautés et des acteurs locaux du secteur de la protection dans tout le processus.

Pour ce faire, le CDPE et en particulier le secteur de la protection sociale de Kolda est responsabilisé pour coordonner la mise en œuvre du projet.

Au début, l'ONG ChildFund avait été sélectionnée comme structure porteuse de l'initiative et qui devait assurer la mise en œuvre technique du projet à côté du Comité Technique de Suivi (CTS) devenu par la suite le CDPE. Mais cette expérience de recours à un opérateur technique n'a pas fait long feu pour des raisons qui restent tout de même à élucider étant entendu que cette rupture n'a pas fait l'objet d'une évaluation.

Le Crédit Mutuel du Sénégal (CMS), par une convention signée avec l'UNICEF, est l'institution financière chargée d'assurer le paiement des allocations aux répondants des enfants bénéficiaires. Son choix est expliqué par son meilleur ancrage territorial par rapport à ses concurrents.

Le processus de sélection des enfants et ménages bénéficiaires, à la fois participatif et très rigoureux, s'est déroulé schématiquement comme suit :



III. RESULTATS DE L'EVALUATION

3.1. Evaluation de la conception du programme

L'évaluation de la conception du projet est faite à deux niveaux : d'abord la pertinence de la réponse proposée par le projet en termes de transferts monétaires complétés par un paquet minimum de protection et ensuite la qualité et la cohérence interne de la formulation de la réponse sous forme de projet.

3.1.1. **Pertinence de la réponse à la vulnérabilité des ménages et des enfants**

Durant la dernière décennie, les politiques tous azimuts de subvention aux prix des denrées de première nécessité initiées par l'Etat ont représenté **3 à 4%** du budget national¹. Elles se sont révélées à la fois coûteuses et inefficaces parce qu'il n'y avait en réalité aucun système de verrouillage et de ciblage en faveur des groupes vulnérables. Une revue du FMI conduite en juillet 2008 a révélé que près de 55% des bénéficiaires des subventions publiques étaient attribués aux ménages appartenant aux 40% les plus riches.

Les transferts sociaux monétaires sont dès lors retenus comme une option à même de garantir un ciblage efficace des appuis financiers en faveur des couches vulnérables.

A ce titre, le PCT de l'UNICEF est pertinent en ce qu'il constitue une recommandation forte de la SNPS relative à la mise en place de mécanismes de transferts sociaux monétaires en faveur des groupes vulnérables. Il s'y ajoute que la région de Kolda qui abrite la zone de concentration du projet est devenue la région la plus pauvre du Sénégal, d'après les résultats de l'ESP II 2010/2011 publiée par l'ANSD avec une incidence de la pauvreté de l'ordre de **76,6%**, de loin devant Kédougou (71,3%) qui occupe la 2^{ème} position.

La pertinence de l'initiative CT axée sur les enfants est confortée aussi par le fait que : (i) Kolda est l'une des plus importantes zones pourvoyeuses d'enfants mendians vers Dakar avec un taux de 10,4%² qui vient en troisième position après Ziguinchor et Kaolack ; (ii) la réduction de la vulnérabilité des enfants peut à terme briser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté dans la région et (iii) les ménages démunis utilisent les enfants dans leur stratégie de lutte contre les crises et les chocs récurrents au détriment de leur scolarisation et du respect de leurs droits fondamentaux.

Ainsi, en tant qu'instrument d'amélioration de l'accès aux services sociaux de base, la mise en place d'un projet pilote de protection sociale avec son volet cash transférera Kolda et à Coumbacara est une réponse pertinente par rapport aux différents facteurs de vulnérabilité qui caractérisent les enfants de la région.

¹ Rapport Final de l'Appui technique à l'initiative nationale de protection sociale pour la conception et la formulation du ciblage des bénéficiaires - novembre 2011.

² UCW : Les enfants mendians à Dakar – FAFO, 2007.

Nous nous sommes aussi interrogé sur la façon dont le montant de l'allocation monétaire a été fixée à 7 500 F CFA par enfant et par mois. Les auteurs du rapport FAFO/ENEA ont posé aux ménages la question suivante : « Si vous saviez que vous pouviez compter sur un soutien prévisible de 5 000 F CFA par mois (10 000 F CFA) par mois, comment le dépenseriez-vous ? ».

La communication de ces montants à l'avance influence les réponses des chefs de ménage et introduit un biais dans la quantification des besoins de ces derniers. Les résultats de l'enquête auprès des ménages établissent que ces derniers jugent faible à 97% le montant de 7 500 F CFA qui leur est transféré mensuellement.

Tableau 4 : Appréciation du montant du cash par les bénéficiaires

Epicentre	Correct		Faible	
	Effectif	%	Effectif	%
Urbain	6	4%	128	96%
Rural	1	1%	85	99%
Total	7	3%	213	97%

Source : Enquêtes ménage – janvier 2015.

La bonne démarche voudrait que les ménages déterminent librement leurs besoins en leur posant la question suivante : « Combien il vous faut comme appui financier pour que vous puissiez investir dans l'éducation, la santé, ...de votre enfant ? ». Ensuite, les informations obtenues pouvaient être analysées, par exemple, suivant le critère d'appartenance géographique et le montant de l'allocation déterminé en fonction des possibilités financières du bailleur.

En examinant le paquet de services de protection qui accompagne le Cash Transfer, l'on se rend compte qu'un aspect non moins important de la vulnérabilité des ménages et sur lequel d'ailleurs on pourrait compter pour assurer la pérennisation des résultats du projet est occulté : c'est le développement des capacités productives des ménages bénéficiaires à travers la promotion d'activités génératrices de revenus. Les tableaux 5 et 6 renseignent sur la faiblesse des capacités productives des ménages :

Tableau 5 : Statut matrimonial des chefs des ménages (CM)

Epicentre	Situation matrimonial des CM		
	marié	divorcé	Veuf(ve)
Urbain	50%	2%	48%
Rural	82%	1%	16%
All	63%	2%	35%

Source : Enquêtes ménage – janvier 2015.

Tableau 6 : Statut professionnel des CM

Epicentre	Situation professionnel des CM	
	En activité	Sans occupation

Tableau 7: Illustration des différences de formulation des objectifs du projet à travers quelques documents de planification du projet

Intitulés des Documents source	Objectif Global du projet	Objectifs spécifiques du projet	Résultats attendus du projet
<p>Proposition d'offres de services pour la protection sociale des enfants dans les zones de Coumbacara, Kolda et Ndorma.</p>	<p>Contribuer à la protection sociale des enfants du département de Kolda par l'offre d'un paquet minimum de services de protection et la mise à disposition d'allocations monétaires aux enfants âgés de 4 à 16 ans issus des ménages vulnérables d'ici juin 2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les compétences des membres de CVP de 35 sites d'intervention du projet ; • Renforcer les compétences des membres de CVP de 20 sites témoin ; • Assurer au moins à 90% des enfants des zones ciblées un accès au paquet minimum de service de protection ; • Assurer une prise en charge psychosociale des enfants en situation de vulnérabilité ; • Assurer le suivi mensuel du transfert des allocations dans 100% des ménages bénéficiaires ; • Assurer le suivi de l'utilisation des allocations au profit des enfants dans 100% des ménages bénéficiaires ; • Sensibiliser les populations sur la protection des enfants ; • Assurer un bon Mécanismes de suivi-évaluation des activités de prévention. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les enfants âgés de 4 – 16 ans ciblés ont accédé au paquet minimum de protection ; • Les enfants en situation de vulnérabilité ont bénéficié d'une prise en charge psychosociale ; • Les allocations mensuelles sont transférées dans 100% des ménages bénéficiaires ; • Les allocations sont utilisées au profit des enfants dans 100% des ménages bénéficiaires ; • Les populations sont sensibilisées sur la protection des enfants.
<p>Proposition de projet au comité UNICEF de France : Réduire</p>	<p>Ne figure pas dans le document</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la santé, l'éducation et la protection des enfants et prévenir la malnutrition ; • Atténuer la vulnérabilité aux chocs ; 	<p>10,000 enfants vulnérables disposent d'une capacité d'accès à une alimentation de base et à des services sociaux de base (accès à l'école et aux services de soins de base, assistance alimentaire...) et sont protégés contre les risques de séparation forcée et des</p>

- enfants de la rue ;
- Des enfants au niveau du département sont enregistrés à l'état civil;
 - 100% des enfants bénéficient d'allocations monétaires soit 9% de l'indicateur de base (50,000) ;
 - Les services de protection à l'échelle des départements sont renforcés pour une meilleure prise en charge des enfants vulnérables, des enfants victimes, en danger ou en conflit avec la loi ;
 - Les autorités administratives et locales et ONGs d'exécution organisent des réunions et des revues et par département et suivent l'exécution du projet en assurant la cohérence de la mise en œuvre ;
 - Les décideurs locaux (préfets, sous préfets, élus locaux, leaders traditionnels et communautés sensibilisées et participent à la mise en œuvre et au suivi du projet ;
 - Des campagnes sur l'enregistrement à la naissance sont mensuellement tenues ;
 - Des mineurs et leurs familles, le personnel scolaire et d'autres acteurs communautaires participent aux séances de sensibilisation ;
 - Des volontaires sont formés en technique de communication et d'animation ;
 - Des actes de naissance sont délivrés dans les départements dont Médina Y Foulah ;
 - Une cartographie des services de protection (Sédhiou) et des annuaires des comités locaux sont disponibles ;
 - Les autorités administratives et locales, services déconcentrés, ONGs d'exécution, acteurs communautaires et Unicef mettent en place un dispositif de coordination et des mécanismes communautaires pour meilleure prise en charge des enfants ;
 - Les autorités administratives et locales et coutumières connaissent et ont comme référentiel de transferts monétaires la Bourse de Sécurité Familiale ;

Une autre faiblesse dans la planification du projet concerne la formulation des indicateurs et l'analyse des facteurs externes du projet.

En effet, les indicateurs retrouvés dans les documents sont tous des indicateurs de réalisation. C'est dire donc qu'il n'y a pas d'indicateurs pouvant servir à mesurer objectivement les changements en termes d'effets et d'impact que le projet pourrait induire.

A titre d'exemples, il n'y a pas d'indicateurs qui permettent ex-post de démontrer comment et dans quelle mesure le projet a contribué à la protection sociale des enfants du département de Kolda. La même observation peut être faite pour ce qui concerne, par exemple, l'objectif d'atténuation de la vulnérabilité des enfants aux chocs.

Les conséquences sur la mise en œuvre du projet découlant de cet état fait sont :

- l'absence d'un référentiel et d'une base pour la planification opérationnelle du projet, c'est-à-dire la planification des activités dans le temps et dans l'espace ;
- des difficultés à suivre et surtout à évaluer les résultats du projet parce qu'il manque les paramètres (indicateurs) sur lesquels le suivi et l'évaluation doivent se faire.

En ce qui concerne les facteurs externes, le caractère pilote de l'intervention dans la zone aurait voulu que soit réalisée une analyse rigoureuse de l'environnement et ensuite faire ressortir les hypothèses et risques dont on doit tenir compte pour optimiser les chances de réussite du projet. Le retrait de ChildFund du projet aurait dû être identifié en amont et des mesures d'atténuation prises. Beaucoup d'autres facteurs de risques auraient dû être identifiés et faire l'objet d'une analyse comme par exemple la défaillance éventuelle de l'opérateur financier, la mauvaise gouvernance du ciblage et des paiements, les conflits au sein des ménages polygames, etc.

En conclusion, les constats auxquels les développements ci-dessus ont abouti sont :

- le projet ne dispose pas d'un document descriptif unique pouvant servir de référentiel à toutes les parties prenantes et à la planification opérationnelle, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des activités du projet ;
- des manquements et des insuffisances sont notés dans la formulation des objectifs et des indicateurs ainsi que dans l'analyse des facteurs externes du projet.

3.2. Evaluation de la mise en œuvre du projet

L'évaluation de la mise en œuvre du projet doit tenir compte d'un fait majeur qui est le retrait du processus de l'ONG ChildFund qui était sélectionnée comme structure porteuse aux termes d'un appel d'offres. Cette rupture a introduit de fait des changements dans les mécanismes de mise en œuvre du PCT qui méritent d'être analysés.

Pour apprécier correctement la qualité de la mise en œuvre, nous nous intéressons ici aux dispositifs opérationnels de mise en œuvre, mais également aux aspects de communication et de suivi-évaluation du projet.

Le ciblage des bénéficiaires et le démarrage des activités du projet ont été faits avec ce dispositif dans lequel l'ONG ChildFund jouait un rôle central. A l'actif de cette dernière, il y a eu l'élaboration de plusieurs outils de collecte de données utilisés dans le ciblage et les premières opérations de suivi des ménages bénéficiaires (fiche de pré-identification, fiche individuelle de l'enfant, fiche d'enquête sociale approfondie, fiche de suivi mensuelle de l'enfant, modèle d'engagement des parents, modèle d'autorisation de décaissement).

L'ONG ChildFund a également élaboré une proposition de document de projet qui devait servir de référentiel pour la planification opérationnelle des activités. Malheureusement, le document n'a pas pu faire l'objet d'un partage avec les autres parties prenantes et encore moins d'une application.

Comme on l'a souligné plus haut, l'ONG ChildFund s'est retirée par la suite du projet. Les raisons données pour expliquer cette rupture par l'ONG elle-même et le CDPE à travers le Préfet de Kolda et le point focal institutionnel sont différentes.

Du côté de l'ONG ChildFund, on parle de rupture unilatérale de la part de l'UNICEF sans que des explications ne lui soient fournies par cette dernière. Or, pour le Préfet et les membres du secteur de la protection, un déploiement important de son personnel a fait que ChildFund n'était plus en mesure d'exécuter ses missions dans le projet.

En tout état de cause, cette rupture nous inspire les constats et réflexions suivants :

- le retrait de ChildFund du projet n'a pas été officialisé par les parties contractantes et n'a pas été suivi d'une passation de service. L'une des conséquences qui en découle est que des documents et informations importants détenus par l'ONG n'ont pu être capitalisés pour le projet et les autres parties prenantes, comme cela se devait; c'est le cas, par exemple, de la base de données IPSEV sur les bénéficiaires du projet.
- les missions dévolues initialement à ChildFund dans le projet sont insuffisamment prises en charge par le CDPE. On peut citer l'actualisation et la gestion de la base de données, la conception et l'animation d'un dispositif de suivi; etc.
- le cumul des fonctions d'élaboration des requêtes de financement et des états de paiement au niveau du CDPE via le point focal institutionnel amoindrit les possibilités de vérification et de contrôle des paiements effectifs des allocations monétaires.
- le recours à une ONG comme structure porteuse et qui devait superviser et contrôler le travail d'autres structures homologues concurrentes peut être source de conflit et d'inefficacité dans le travail. C'est pourquoi, il semble pertinent, comme l'a fait le PNBSF et comme d'ailleurs c'est le cas actuellement pour le PCT, de privilégier les services de l'Etat pour la coordination tout en associant les autres structures à travers des mécanismes comme le CDPE.

Aujourd'hui, le dispositif de pilotage et de mise en œuvre du projet est centré autour du CDPE. Il se caractérise aussi par la mise en place des CVP/CQP qui sont de nouvelles créations à la faveur du projet.

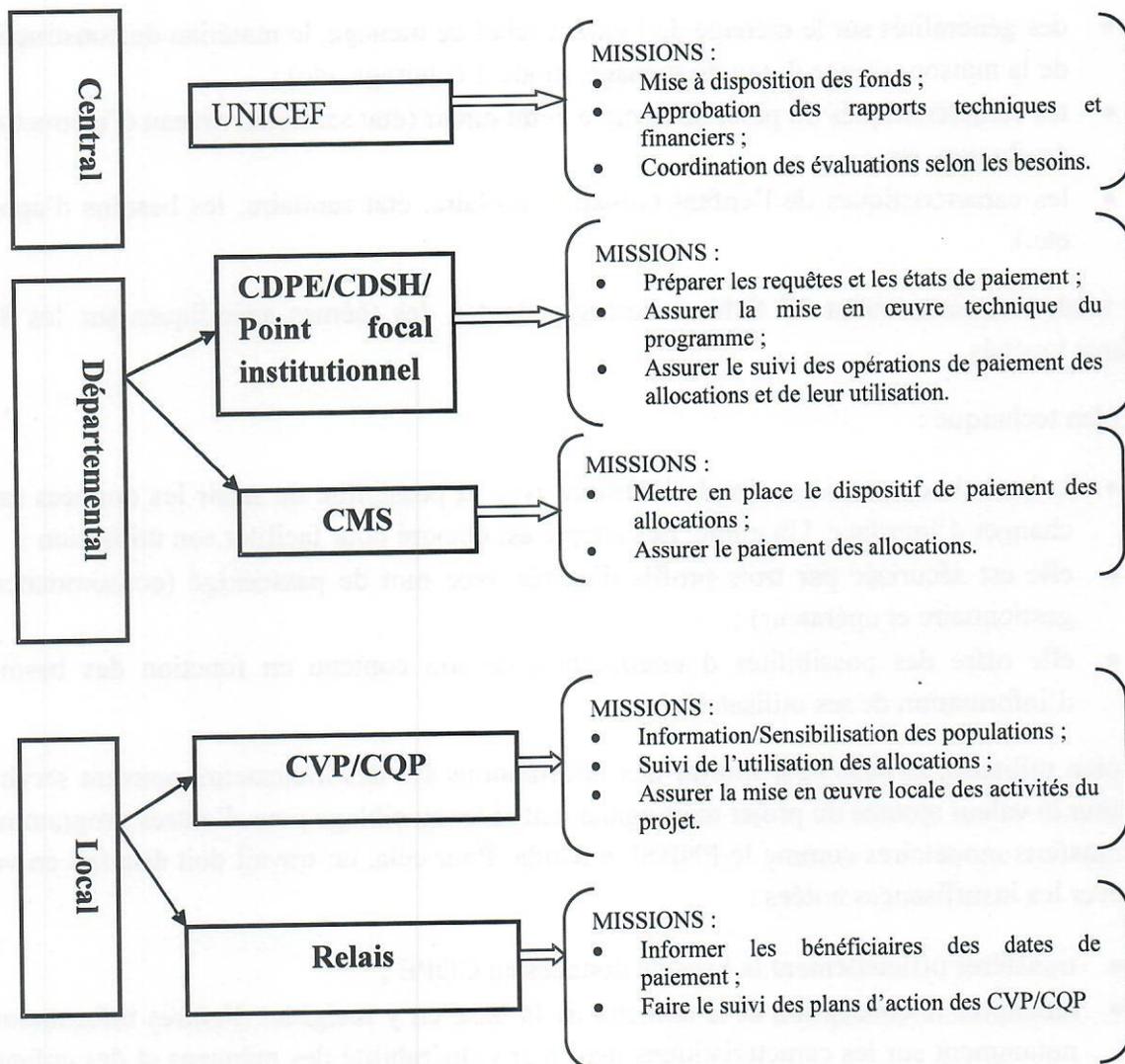


Figure 3 : Dispositif actuel de pilotage et de mise en œuvre du programme

3.2.2. La base de données des bénéficiaires

Une base de données des bénéficiaires est au moins triplement utile à un programme Cash transfer : (i) servir de situation de référence pour l'évaluation d'impact du programme ; (ii) permettre une actualisation régulière du ciblage des bénéficiaires et (iii) servir de paramètres pour le suivi et l'évaluation du programme. C'est pourquoi, avant de procéder même à l'analyse technique et utilitaire, la base de données IPSEV (Initiative de Protection Sociale des Enfants Vulnérables) doit être perçue comme un acquis de taille pour le PCT de l'UNICEF.

En effet, la base de données IPSEV est conçue sous ACCESS 2007 alimentée à partir des données issues du recensement des enfants vulnérables bénéficiaires du programme Cash Transfer à Kolda et Coumbacara.

Les informations saisies dans la base sont tirées de la fiche individuelle faite sur chaque enfant sélectionné après l'enquête de pré-identification et l'enquête sociale approfondie. Ces informations sont regroupées sur cinq pages et concernent :

il sera difficile dans ces conditions de mesurer la contribution du projet à la réalisation de son objectif de développement.

En conclusion, nous pouvons dire que le PCT de l'UNICEF mis en œuvre à Kolda et Coumbacara ne dispose pas d'un référentiel pour sa planification opérationnelle et les activités le concernant sont planifiées dans un autre cadre à savoir le PTA du secteur de la protection.

3.2.4. La communication du projet

En examinant les rapports, on constate que diverses activités de communication sont menées :

- une caravane départementale de sensibilisation sur l'état civil des enfants organisées par le CDPE ;
- des causeries sur les thématiques de la protection de l'enfant organisées par les CVP/CQP ;
- des émissions radiophoniques animées par les CVP/CQP.

Les cibles visées par ces activités de communication sont les autorités administratives, les autorités religieuses et coutumières, les chefs de villages, les familles et les organisations communautaires de base. Ces activités ont eu comme impact la régularisation de l'état civil de 2 548 enfants.

Toutefois, l'absence d'un plan de communication constitue un point faible du projet. D'ailleurs, les ménages interrogés pensent à 25% que la communication du projet doit être améliorée comme le montre le tableau suivant.

Tableau 8 : Avis des ménages sur la communication du projet

Epicentre	Doit-on améliorer la communication du programme ?	
	Oui	Non
Urbain	16%	84%
Rural	40%	60%
All	25%	75%

Source : Enquêtes ménage – janvier 2015.

Un projet de cette nature qui mise beaucoup sur les changements de comportement comme moyen de lutter contre la vulnérabilité des enfants doit accorder une place de choix à l'aspect communication par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication.

Un plan de communication aurait permis entre autres :

- de fixer des objectifs à partir des besoins en communication identifiés sur les différents segments du projet (ciblage, paiement des bénéficiaires, mise en œuvre des mesures complémentaires du cash, etc.) ;
- de connaître à l'avance toutes les activités de communication à faire sur toute la durée du projet ;
- de positionner en conséquence les ressources nécessaires ;

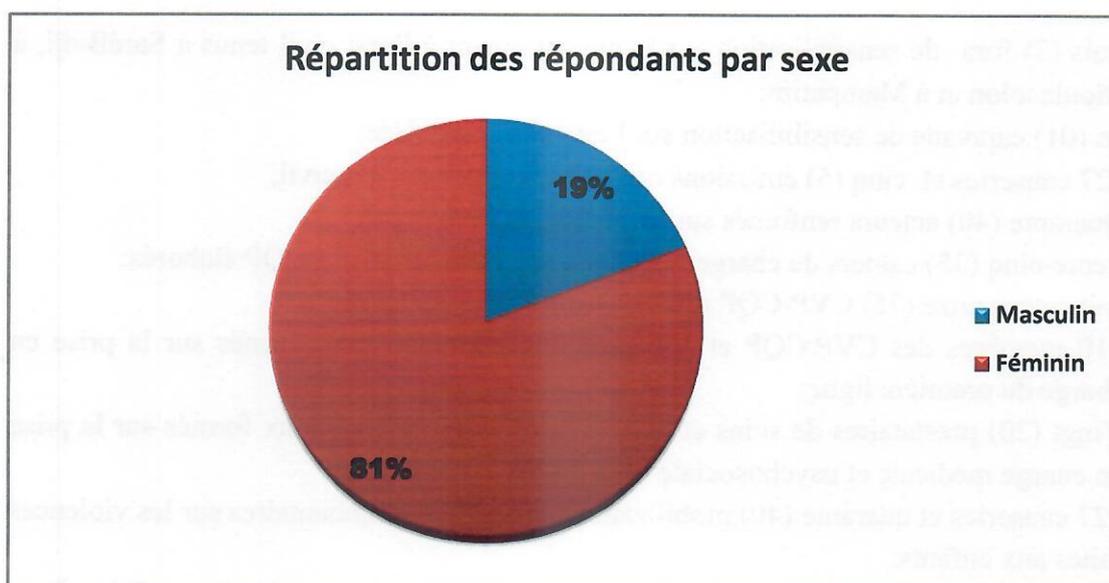


Figure 4 : Répartition des répondants des enfants par sexe

En ce qui concerne le profil des enfants bénéficiaires, il est apparu des cas d'enfants qui ne respectent plus le critère d'âge pour bénéficier des allocations monétaires. Sur les 220 enfants enquêtés, un peu plus de 2% d'entre eux ont plus de 16 ans comme le montre le tableau ci-dessous. Cette situation est due à la non actualisation périodique de la liste des bénéficiaires.

Tableau 9 : Répartition des enfants bénéficiaires par tranche d'âge

Tranche d'âge	Effectif	%
4 à 12 ans	143	65%
13 à 16 ans	72	33%
Plus de 16 ans	05	2%

Source : Enquête ménage – janvier 2015.

3.3.2. Niveau de mise en œuvre des produits

Il est difficile d'apprécier le niveau de mise en œuvre des produits du projet pour la simple raison qu'il n'y a pas eu une planification à l'avance des résultats attendus du projet.

L'exploitation croisée du rapport annuel 2014 du Bureau Zone de Ziguinchor et le rapport au comité français de l'UNICEF de juillet 2014 permet tout de même d'apprécier la mise en œuvre du paquet de services de protection à travers les diverses activités ci-dessous listées :

- trois (3) rencontres de partage et d'information sur les problématiques de la protection tenues à Thidely, SaréDiéga et Coumbacara ;
- 122 causeries et 8 émissions radios sur la protection des enfants ont été réalisées dans les 35 sites du programme;
- 160 relais sur les 35 sites formés sur l'identification des enfants et familles vulnérables;
- 2548 enfants régularisés à l'état civil;

Le taux moyen de paiement des allocations est de **94,87%** inférieur à l'objectif de 100% fixé au départ. De plus, l'évolution dans le temps est erratique, traduisant ainsi les nombreuses difficultés liées au paiement. Ces difficultés soulevées aussi bien par le CMS que les bénéficiaires sont :

- l'absence d'un dispositif formel mis en place pour informer les bénéficiaires des périodes de paiement ;
- les difficultés de certains ménages à trouver une carte d'identification ;
- l'insuffisance des guichets de paiement ;
- la non desserte de certaines localités en réseau téléphonique et en électricité.

3.3.3. Evaluation des effets et impact du projet

Pour évaluer l'impact du cash sur les enfants, nous avons utilisé trois critères :

- la comparaison entre les enfants bénéficiaires et les enfants non bénéficiaires (méthode d'évaluation Avec/Sans projet) ;
- la perception des parents ;
- la mesure de certains indicateurs de performance.

En rapport avec les domaines visés par le projet, nous avons mis l'accent ici sur la scolarisation et la santé des enfants.

3.3.3.1. Impact sur la scolarisation

➤ Part du cash consacrée aux dépenses d'éducation :

Le projetCT est mis en place pour inciter les parents ou tuteurs à investir dans le capital humain que constituent les enfants. L'éducation et la santé sont parmi les domaines visés. Il est intéressant donc de voir si le cash a servi à prendre en charge les frais d'éducation et de santé des enfants.

Tableau 11 : Structures des dépenses du premier cash et dernier cash

	Premier cash		Dernier cash	
	Montant	%	Montant	%
Education	4094 F CFA	27%	2590	34%
Santé	2817 F CFA	19%	1581	21%
Habitat	1690 F CFA	11%	583	8%
Production	3058 F CFA	20%	1336	18%
Habillement	1908 F CFA	13%	-	-
Autres	1433 F CFA	10%	1409	19%

Source : Enquêtes ménage – janvier 2015.

Les conditionnalités du projet en termes d'investissement dans le capital humain des enfants semblent respectées. L'éducation et la santé des enfants ont absorbé plus de 45% des allocations aussi bien pour le premier versement que le dernier versement.

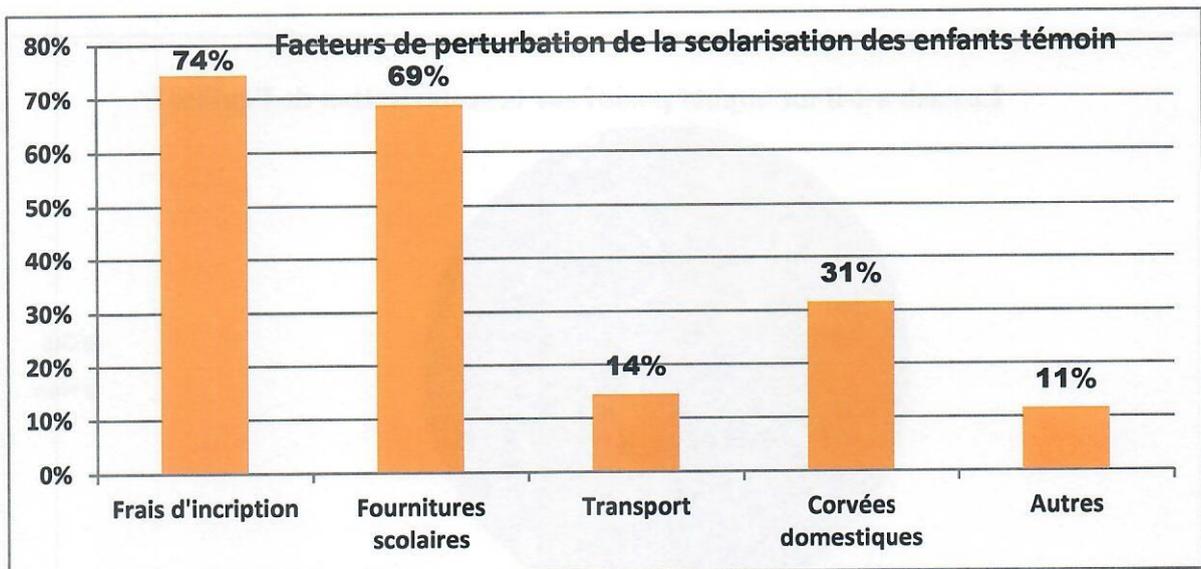


Figure5 : Facteurs de perturbation de la scolarisation des enfants témoin.

Les frais d'inscription constituent la première cause de perturbation de la scolarisation des enfants non bénéficiaires avec un taux de citation de l'ordre de 74%. Les corvées domestiques viennent en troisième position après les frais d'acquisition de fournitures scolaires.

Les autres aspects de la scolarisation des enfants affectés par le cash tansfer sont le temps de présence des élèves à l'école et les résultats scolaires, comme on peut le constater à la lecture de la figure 6.

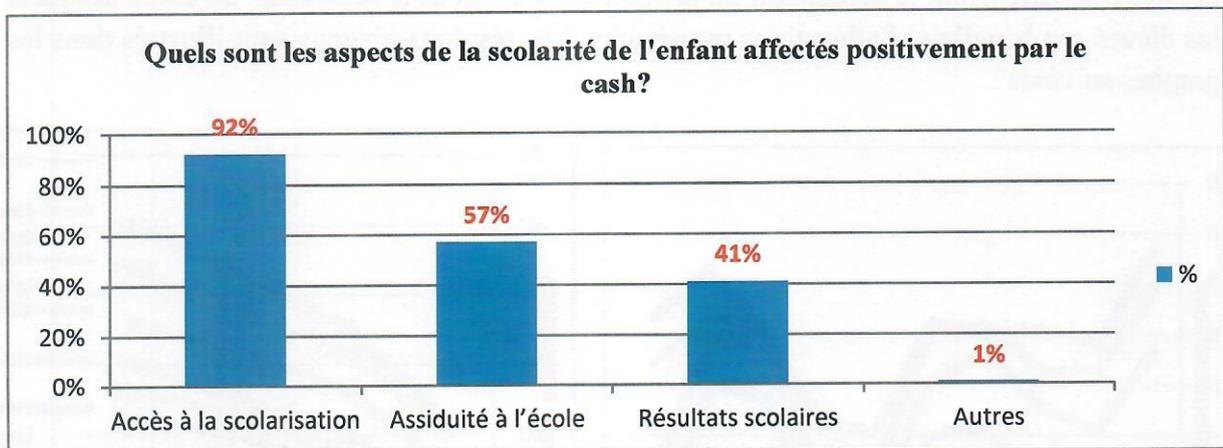


Figure 6 : Aspects de la scolarité des enfants affectés positivement par le cash.

➤ **Perception de l'impact du cash sur la scolarisation :**

Concernant la perception que les parents ont sur l'impact du cash sur la scolarisation de leur enfant, ils sont 81% à reconnaître que le projetCT a un impact positif sur la scolarisation de l'enfant.

La **figure 8** permet de faire la comparaison des résultats scolaires des dix (10) élèves suivis entre les quatre (4) trimestres scolaires observés. Elle montre une progression continue et régulière des élèves à partir du premier trimestre correspondant au paiement de la première allocation jusqu'au troisième trimestre avec cash excepté l'élève 7 dont le résultat du deuxième trimestre avec cash a chuté en deçà de son résultat avant cash.

La **figure 9** permet d'apprécier le rythme d'amélioration continue des résultats scolaires de chaque élève. La moitié des élèves ont vu leur moyenne plus que doublée entre le premier trimestre et le dernier trimestre.

Toutefois, ces améliorations constatées peuvent être dues à des facteurs autres que le cash transfer. C'est pourquoi, nous avons apprécié la performance relative des élèves bénéficiaires à travers l'observation de leur rang scolaire.

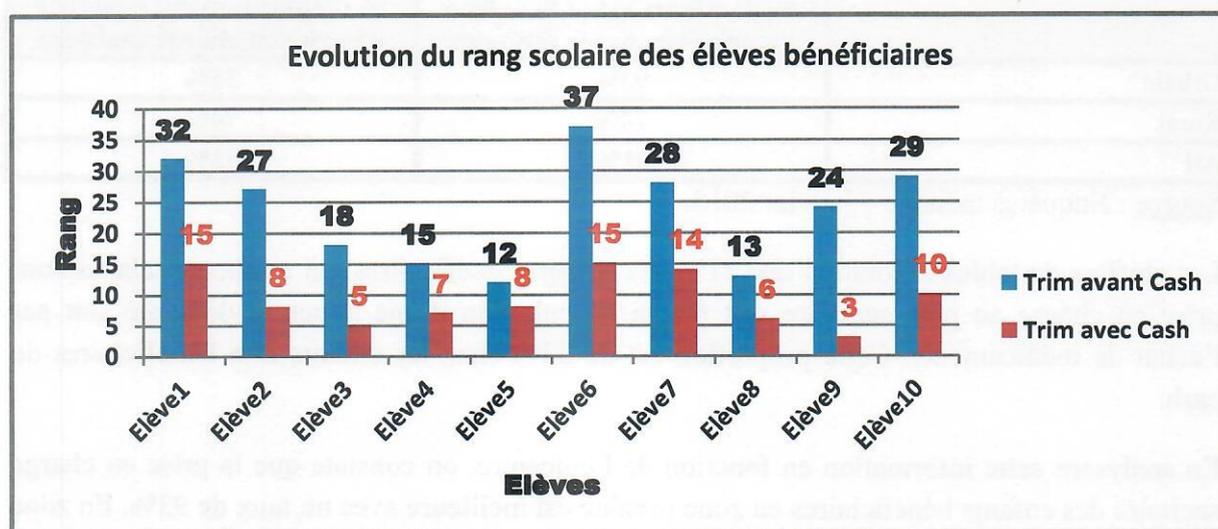


Figure 10: Evolution des rangs scolaires des enfants bénéficiaires.

Tous les élèves ont vu leur rang progressé entre le trimestre avant l'avènement du cash et le troisième trimestre avec cash. Ce qui montre que les bons résultats engrangés par les élèves sont imputables au cash.

En conclusion de ce point sur l'évaluation de l'impact du cash sur la scolarisation des enfants, il apparaît que les ménages utilisent une bonne partie des allocations reçues (plus de 45%) pour financer les dépenses d'éducation de leurs enfants portant essentiellement sur les frais d'inscription et l'achat de fournitures. Les parents émettent majoritairement un avis favorable concernant l'impact du cash sur la scolarisation de leurs enfants.

Les enfants bénéficiaires du cash ont un avantage comparatif en termes d'accès à l'école par rapport aux enfants non bénéficiaires. Un autre aspect de la scolarisation des enfants positivement affecté par le projet est l'assiduité aux cours.

Enfin, l'impact du cash sur la scolarisation est à la fois significatif et régulier, surtout du point de vue des résultats scolaires des enfants qui ont connu, pour quelques cas suivis, un doublement de leur moyenne scolaire en l'espace de trois (3) trimestres.

➤ Aspects de la santé des enfants concernés affectés par le cash :

La fréquentation des structures de santé est l'aspect de la santé des enfants bénéficiaires le plus affecté positivement par le projetCT selon l'avis des parents. Ils sont plus de 96% à admettre que le projet a amélioré l'accès aux soins de santé des enfants. Le projet a également contribué à développer le réflexe des parents à amener leurs enfants pour des visites médicales préventives.

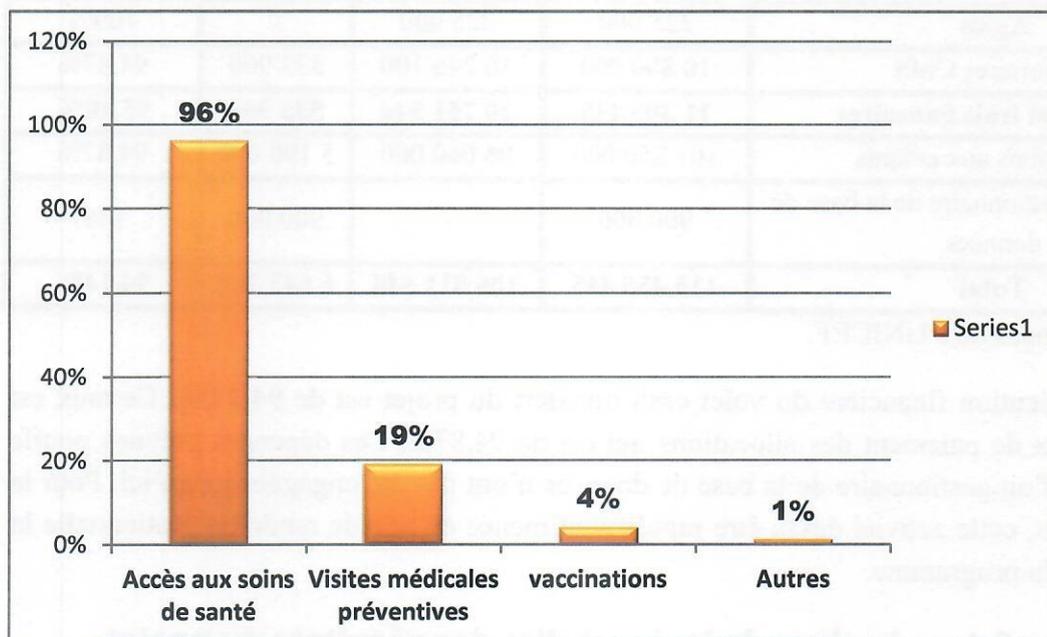


Figure 11 : Aspects de la santé des enfants affectés par le cash.

En conclusion de ce chapitre sur l'évaluation des résultats du projet, nous pouvons retenir que : (i) la mise en œuvre du paquet minimum de services de protection est satisfaisante avec diverses activités de prévention et de prise en charge de l'enfant menées ; (ii) le paiement des allocations monétaires aux ménages est à la fois irrégulier et moyen avec un taux de paiement de l'ordre de 95% et des retards de paiement importants préjudiciables à la capacité des ménages à faire face aux dépenses quotidiennes d'éducation et de santé ; (iii) le cash transfer a eu un impact significatif sur la scolarisation des enfants tant au niveau de l'accès à la scolarisation que celui des résultats scolaires ; (IV) le projet a aussi un impact positif significatif sur la situation sanitaire des enfants avec une nette amélioration de leur taux de fréquentation des structures sanitaires de leur localité et enfin (iv) le projet a toutefois une portée très limitée car il touche 900 enfants sur un total d'enfants recensés et identifiés comme vulnérables de 10 265, soit un **taux de couverture de 8,7%**.

3.3.4. Exécution financière

L'exécution budgétaire du volet cash transfert du projet est présentée dans le tableau suivant :

3.5. Evaluation du modèle Cash Transfer mis en œuvre

L'évaluation du modèle cash transfer mis en place dans le cadre de ce projet est faite à deux niveaux : le ciblage des bénéficiaires et le système de paiement des allocations.

3.5.1. Le ciblage des bénéficiaires

Le ciblage des bénéficiaires du cash s'est fait suivant une démarche participative en plusieurs étapes schématisées comme suit:

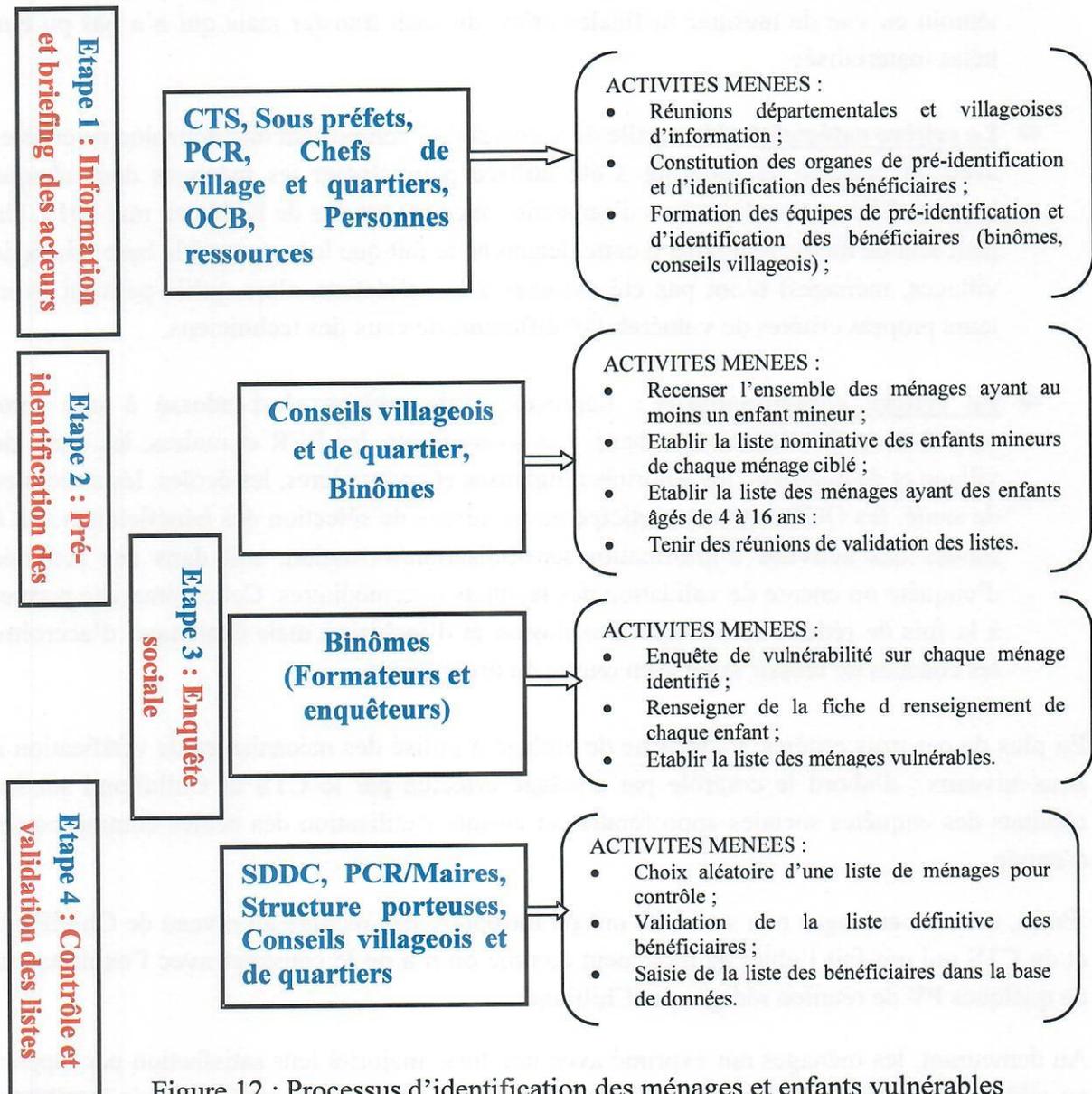


Figure 12 : Processus d'identification des ménages et enfants vulnérables

A la lecture du schéma de ciblage ci-dessus, on s'aperçoit que la démarche est cohérente. De plus, l'approche de ciblage a utilisé les différents instruments d'un ciblage classique en matière de mise en place d'un programme de cash transfer.

En effet, les trois critères géographique, catégoriel et communautaire ont été appliqués :

- la non prise en compte du critère d'appartenance géographique (Urbain/rural) dans la grille de vulnérabilité;
- des informations manquantes pour beaucoup de ménages bénéficiaires (ex: on a dénombré 121 répondants des enfants qui n'ont pas de N° CIN dans la base de données) ;
- la non actualisation de la liste des bénéficiaires (des cas d'enfants décédés ou mariés continuant à percevoir des allocations nous ont été rapportés lors des séances de focus groupe avec les CVP).

Par ailleurs, on a noté des ménages à la fois bénéficiaires du Cash et de la Bourse de sécurité d'où un besoin d'harmonisation entre les deux programmes.

Au total, le ciblage appliqué répond aux paramètres clés de ciblage d'un programme cash tranfer avec l'utilisation des critères de ciblage géographique, catégoriel et communautaire ainsi que l'aménagement de mécanismes de contrôle et de recours. La démarche de ciblage, malgré quelques faiblesses au niveau de la mise en œuvre, est un acquis majeur du projet et peut faire l'objet de capitalisation en faveur d'autres interventions similaires comme le PNBSF.

3.5.2. Le système de paiement des allocations

Le Crédit Mutuel Sénégalais (CMS) de Kolda est l'opérateur financier retenu pour assurer le paiement des allocations monétaires aux ménages. Il a été choisi en raison de son maillage territorial qui semblait meilleur par rapport à ses concurrents.

Le CMS a mobilisé un dispositif composé de trois (3) caisses implantées à Kolda, Dabo et Bagadadji. Au niveau de chaque caisse, il y a un mécanisme semi-mobile pour rapprocher les lieux de paiement des bénéficiaires et qui se présente comme suit :

- **A Bagadadji**: un guichet fixe et un guichet semi mobile pour desservir 2 sites;
- **A Dabo**: un guichet fixe et un guichet semi mobile pour desservir 12 sites;
- **A Kolda**: un guichet fixe et un guichet semi mobile pour desservir 12 sites.

Le mécanisme de paiement adopté ici est un mécanisme de stock (*'Pull Mechanism' en anglais*). Il consiste pour les bénéficiaires à se déplacer vers des points de paiement pour recevoir leurs transferts monétaires. Ce système est à opposer à un mécanisme de flux où l'argent est mis dans un véhicule auquel le bénéficiaire peut accéder en permanence.

La procédure de paiement des allocations se présente ainsi :

- i. le point focal institutionnel du projet prépare et introduit les requêtes de financement auprès de l'UNICEF ;
- ii. l'UNICEF vire l'argent dans le compte-mère sur une base trimestrielle;
- iii. le point focal établit les états de paiement;

Tableau 19 : Evolution du taux de paiement trimestriel des paiements

Rubriques	Trim1	Trim2	Trim3	Trim4	Trim5	Total
Montant allocations (milliers F CFA)	19 177, 5	18 907, 5	19 185	19 755	19 035	96 060
Nombre allocations payées	2 557	2 521	2 558	2 634	2 538	12 808
Taux de paiement	95,70%	93,37%	94,74%	97,56%	94,00%	94,87%

Source : Exploitation des statistiques de l'UNICEF.

De nombreuses difficultés expliquent l'allure erratique et moyenne du taux de paiement des allocations. Il s'agit entre autres de :

- ✓ la déficience du dispositif d'information des bénéficiaires;
- ✓ des problèmes de pièces d'identité pour certains répondants ;
- ✓ de la mobilité de certains répondants surtout du côté de Coumbacara.

La majorité des ménages interrogés jugent insatisfaisantes les conditions de paiement des allocations.

Tableau 20 : Appréciations sur les conditions de paiement des allocations

	Satisfaisantes		Insatisfaisantes	
	Effectif	%	Effectif	%
Urbain	59	44%	75	56%
Rural	32	37%	54	67%
Total	91	41%	129	59%

Source : Enquêtes ménage – janvier 2015.

En intégrant le critère temps dans l'analyse, les indicateurs d'efficacité du projet baissent comme on peut le constater à la lecture du tableau suivant.

Tableau 21 : Analyse de l'efficacité du cash intégrant le temps

Paramètres	Valeur
Montant allocations payées	96 060 000 F CFA
Durée des paiements	30 mois
Nombre d'enfants ayant droit aux allocations	900 enfants
Montant total reçu/Bénéficiaire	106 733 F CFA
Montant total reçu/Bénéficiaire/mois	3 578 F CFA
Montant total reçu/Bénéficiaire/jour	119 F CFA

Source : Analyse des données financières du projet.

Les données du tableau renseignent que chaque enfant ayant droit à une allocation a reçu en moyenne sur la période de paiement (Mars 2012 à Septembre 2014) un montant mensuel de 3

IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

4.1. Conclusion de la mission

Aux termes de la présente évaluation, les conclusions suivantes sont faites :

- Au niveau de la conception du projet :

Une double pertinence du projet

Le projet cashtransfer est une contribution à la volonté du Gouvernement du Sénégal d'expérimenter et de développer les transferts monétaires directs aux couches vulnérables. Les transferts monétaires directs constituent une rupture par rapport aux politiques de subventions qui profitent plus aux riches qu'aux pauvres.

Le projet cash transfer est aussi une réponse pertinente à la situation de forte vulnérabilité qui caractérise les ménages et les enfants de Kolda. La région de Kolda est la région la plus pauvre du pays, tant du point de vue de l'incidence de la pauvreté que de l'indice de sévérité de la pauvreté.

Un déficit de diagnostic de la situation de vulnérabilité des enfants

La formulation du projet cash transfer a souffert d'un déficit de diagnostic qui aurait permis d'approfondir les résultats du rapport FAFO/ENEA, de déterminer les relations de cause à effet de la situation de vulnérabilité des enfants et de définir en conséquence une réponse adaptée en termes de paquet minimum de protection et de montant de l'allocation monétaire. Cette démarche aurait permis également de tenir suffisamment compte des différences de vulnérabilité entre zone urbaine et zone rurale.

Enfin, la non prise en compte de l'aspect développement des capacités économiques des ménages très démunis dont 40% sont sans revenus, est révélatrice de ce déficit de diagnostic.

Une faiblesse conceptuelle du projet

Le projet cash Transfer ne dispose pas d'un document unique décrivant de manière cohérente les différents aspects du projet. En lieu et place, il y a plusieurs documents différents sur bien des aspects de l'intervention qui font office de document de projet. La formulation des objectifs manque de précision et de cohérence et tous les indicateurs du projet sont des indicateurs de réalisation au détriment des indicateurs d'effets et d'impact qui doivent servir à mesurer les changements induits par le projet. L'analyse des facteurs externes du projet qui devait aboutir à l'identification et au suivi des risques du projet n'a pas été faite.

- Au niveau de la mise en œuvre du projet:

Un préjudice causé par le retrait de l'ONG ChildFund du projet

Le retrait non formalisé de l'ONG ChildFund en tant que structure porteuse du projet a engendré des bouleversements dans le schéma initial de mise en œuvre du projet. Les fonctions de mise en œuvre dévolues à ChildFund ont été insuffisamment prises en charge par

Un système de paiement des allocations inefficace et inefficent

Le système de paiement mis en place est à la fois inefficace et coûteux. Les problèmes de pièces d'identification, d'information des bénéficiaires et de couverture géographique insuffisante expliquent les contre-performances du dispositif. Les frais bancaires (11% du montant du cash) et les charges supportés par le bénéficiaire (27%) rendent inefficent un tel système.

4.2. Recommandations de l'évaluation

Les recommandations de la mission sont formulées à divers niveaux :

- Au niveau de la conception :

Recommandation 1 : Ré-écrire le document du projet et le faire valider par toutes les parties prenantes du projet.

La ré-écriture du document du projet permettra de façon consensuelle :(i) de définir les objectifs de développement et opérationnels, (ii) de définir les indicateurs associés à tous les objectifs, (iii) de déterminer les activités à mener aussi bien dans le volet cash que dans les mesures complémentaires durant la durée restante du programme (iv) identifier les hypothèses et risques à suivre.

Elle doit se faire à travers d'abord l'exploitation des documents existants et ensuite la tenue d'un atelier de planification. Cet atelier doit avoir aussi une dimension diagnostique suivant la démarche ZOPP avec au moins quatre (4) type d'analyses à faire : analyse des parties prenantes, analyse des problèmes, analyse des objectifs et analyse des stratégies du projet.

Dans une perspective de capitalisation des résultats du projet cash transfer dans le PNBSF, l'atelier devra se tenir sous l'égide de l'UNICEF et de la DGPSN avec le recours à un consultant pour faciliter les travaux.

- Au niveau de la mise en œuvre :

Recommandation 2 : Actualiser le manuel de mise en œuvre du volet cash transfer du projet élaboré en juillet 2011.

L'actualisation du manuel de mise en œuvre du volet cash transfer s'impose avec le retrait de l'ONG ChildFund. Elle sera l'occasion de procéder à une redistribution des rôles et responsabilités à travers l'élaboration de cahier de charges pour chaque partenaire d'exécution du projet. Un accent doit être mis sur la définition de mécanismes de vérification et d'auto contrôle permanent des opérations de paiement des allocations monétaires. Le nouveau manuel devra aussi s'atteler à régler les problèmes d'information des bénéficiaires sur les opérations de paiement.

- **Au niveau du système de paiement :**

Recommandation 6 : Faire l'audit physique et financier du paiement des allocations du projet.

L'audit a pour objectifs :

- Certifier les paiements déclarés par le CMS qui s'élèvent à 97 396 800 F CFA, soit 12 986 allocations payées ;
- Evaluer le stock physique d'allocataires payés ;
- Proposer des mesures d'amélioration des conditions et de sécurisation des paiements.

Recommandation 7 : Engager des négociations pour un annexe à la convention avec le CMS en vue de ramener le coût des frais bancaires à 10% du montant de l'allocation.

Recommandation 8 : Dans l'immédiat, améliorer le système de paiement actuel en dotant les bénéficiaires de livrets de paiement et augmenter les points de services en vue de réduire les coûts de mobilisation du cash.

Recommandation 9 : Appuyer la mise en place de GIE et d'activités génératrices de revenus dans les secteurs de l'agriculture et du commerce financées partiellement à partir des prélèvements sur les allocations et de système revolving de crédit et d'épargne.

La mise en œuvre de cette recommandation requiert les actions suivantes de la part du projet :

- Organiser les bénéficiaires en GIE à l'échelle des quartiers et des villages spécialisés dans les secteurs du maraichage et du commerce ;
- Instituer un prélèvement sous forme d'épargne obligatoire sur les allocations perçues ;
- Encourager la mise en place de systèmes revolving de crédit et d'épargne ;
- Développer des programmes de formation en entrepreneuriat rural en faveur des ménages bénéficiaires ?

Annexe 1 : Termes De Référence de la mission

1. Contexte

Le Gouvernement du Sénégal a axé sa Stratégie Nationale de Développement Économique et Social 2013–2017 (SNDES) sur l'élaboration d'un Système de Filets Sociaux susceptible d'assurer une riposte à la pauvreté chronique et de protéger les populations vulnérables des chocs.

Dans cette perspective, le Gouvernement a créé la Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale (DGPSN) en décembre 2012, qui fait directement rapport au Président et est responsable de l'établissement d'un système de protection sociale qui s'assurera de la coordination et de l'utilisation d'instruments communs dans la conduite d'interventions de protection sociale.

Aussi, la DGPSN met-elle en œuvre l'un des programmes de filets sociaux phares du gouvernement, à savoir le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF) qui cible les familles pauvres ayant des enfants **âgés de 6 à 11** pour assurer leur 1) scolarisation ; 2) maintien du carnet de vaccination ; et 3) enregistrement des nouveau nés et des enfants dans les même familles.

Le Président de la République insiste sur la construction d'un socle de protection sociale à vocation universelle dont la pierre angulaire serait la mise en œuvre d'une Caisse Autonome de Protection Sociale Universelle (CAPSU) dont le périmètre d'actions (CMU de Base, Bourse de Sécurité Familiale et Bonification Retraite), le financement (Dotation de l'Etat, contributions concertés pour service universel, contribution bénéficiaires et partenaires internationaux) et la Gouvernance ont été prédéfinis.

Cette vision se fonde sur la:

- Nécessité de promouvoir un système de solidarité à la base d'une part, et de développement de stratégies d'autonomisation des familles et des communautés, d'autre part;
- Nécessité d'une meilleure répartition des richesses nationales d'égalité d'équité et de cohésion sociale évitant l'exclusion;
- Nécessité de lutter contre les inégalités.

Le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale reconnaît que les transferts monétaires constituent un instrument de politique de protection sociale efficace pour les personnes vulnérables en ce sens qu'ils favorisent:

- l'interruption de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté,
- la prévention à court terme de la vulnérabilité aux chocs,
- la contribution au développement du capital humain des enfants,
- l'amélioration de la productivité des ménages
- la réduction des inégalités.

Le programme de cash transferts de l'UNICEF dans la deuxième année de son déroulement, ciblant 900 enfants. Une analyse rapide a été effectuée en 2013 pour suivre les effets du projet et l'effectivité des mécanismes prévus pour le projet.

Dans le cadre du partenariat entre la DGPSN et l'UNICEF, et afin de contribuer au renforcement du rôle de la délégation pour la coordination du secteur de la protection sociale, l'UNICEF a sollicité la DGPSN pour mettre en œuvre l'évaluation de son programme de transfert monétaire et soutenir l'intégration de ce programme dans la démarche nationale de filets sociaux de sécurité. Il s'agit également de profiter des observations faites sur ce programme de transfert monétaire déjà mis en œuvre depuis deux ans, pour approfondir l'**analyse des cycles du système de transfert** et affiner les processus en cours.

2. Objectifs

2.1. Objectif général :

Cette évaluation s'intègre dans une démarche de type "recherche-action", et a pour **objectif d'acquérir des connaissances sur la mise en œuvre du transfert monétaire, pour améliorer l'efficacité et l'efficacité du programme national**. Elle doit être à la fois diagnostique et formative.

L'*évaluation diagnostique* fournira un état des lieux du programme mis en œuvre par l'UNICEF et analysera les points forts sur lesquels ancrer la suite du programme, et les points faibles à considérer pour lever les goulots d'étranglement. Elle fournira également une situation de référence pour organiser la progression du programme et organiser l'appui technique nécessaire.

L'*évaluation formative* apportera des informations sur les acquis du programme. Elle permettra de situer le processus déroulé par rapport aux objectifs à atteindre, de l'améliorer en détectant les difficultés de mise en œuvre, et proposera les remédiations nécessaires le cas échéant.

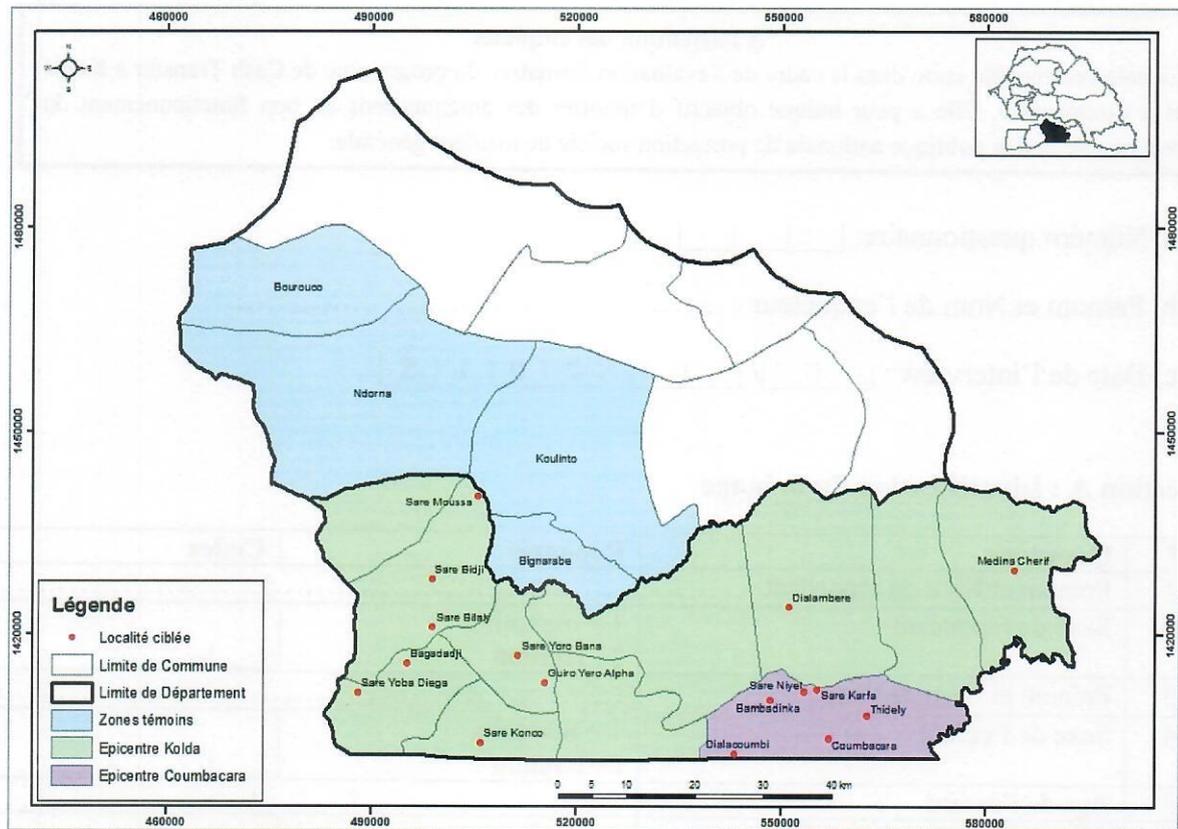
Une analyse comparative avec le processus du PNBSF (théorique et tel que mis en œuvre dans la zone) permettra d'une part, de mesurer les écarts entre l'action de l'UNICEF et celle du gouvernement, et de proposer des passerelles afin d'harmoniser l'intervention de l'UNICEF avec la démarche nationale; et d'autre part, de commencer à modéliser les étapes du système de transfert monétaire et de proposer des améliorations.

2.2. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques de l'évaluation sont:

- 1) d'apprécier la pertinence du modèle actuel par rapport aux paramètres clés d'un programme de cash transferts
- 2) d'apprécier l'adéquation et l'efficacité des processus du programme de l'Unicef en vue d'une harmonisation avec le PNBSF, à savoir:
 - ✓ les méthodes et les critères de ciblage
 - ✓ les mécanismes de prestation des mesures d'accompagnement
 - ✓ la composition et le rôle des comités dans le processus de ciblage, de paiement et de suivi-évaluation des indicateurs liés à l'utilisation des services sociaux de base et les mesures d'accompagnement
 - ✓ les mécanismes de paiement

Annexe 2 : Carte de la zone d'intervention du projet



Q12	Quel est le nombre de personnes en charge dans le ménage ?	<input type="text"/>
Q13	Quel est le nombre d'enfants de moins de 16 ans dans le ménage ?	<input type="text"/>

Section C : Caractéristiques du cash transfer

N°	Questions	Réponses	Codes
Q14	A quand remonte votre premier cash ?	<input type="text"/> / <input type="text"/> _2_0_1_	
Q15	A quand remonte votre dernier cash ?	<input type="text"/> / <input type="text"/> _2_0_1_	
Q16	Y a-t-il eu parfois des retards dans le paiement de vos cash ?	1= Oui 2= Non	<input type="text"/>
Q16.1	Si oui, quelle est en moyenne la durée des retards ?	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> jours	
A16.2	Si oui, pour quel motif ?	1 = moyen de transport 2 = coût du transport 3 = défaillance de l'opérateur financier 4 = Autres (A préciser)	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
Q17	Quelle est la distance qui vous sépare de votre lieu de paiement ?	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> Km	
Q18	Payez-vous le transport pour récupérer votre cash ?	1= Oui 2= Non	<input type="text"/>
Q18.1	Si oui, combien ?	..... F CFA	
Q19	Payez-vous d'autres frais pour recevoir votre cash ?	1= Oui 2= Non	<input type="text"/>
Q19.1	Si oui, de quels types ?	1 = Administratif 2= Alimentation 3 = Autres (A préciser)	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
Q19.2	Si oui, combien ?	..... F CFA	
Q20	Etes-vous resté un ou des mois sans percevoir votre cash ?	1= Oui 2= Non	<input type="text"/>
Q20.1	Si oui, pour quels motifs ?	1= Administratif 2 = Voyage 3 = Défaut de paiement de la banque 4 = Autres (A préciser)	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>
Q21	Connaissez-vous les conditions à remplir en contrepartie du cash ?	1= Oui 2= Non	<input type="text"/>
Q21.1	SI oui, citez-les	1 : 2 : 3 :	
Q22	L'enfant, bénéficie-t-il d'autres services de protection du programme?	1= Oui 2= Non	<input type="text"/>
Q22.1	Si oui, dans quels domaines ?	1 = Education 2 = Santé 3= Etat civil 4= Autres	<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>

	l'éducation de l'enfant ?	2= Non	<input type="checkbox"/>
Q33.1	SI oui, dans quels domaines ?	1= Frais d'inscription 2= Achat de fourniture 3= Transport 4= Cotisations sociales 5= Autres	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
A33.1.1	Si oui, pour quel montant ?	1= Frais d'inscription 2= Achat de fourniture 3= Transport 4= Cotisations sociales 5= Autres	..... Frs Frs Frs Frs Frs
Q34	Votre dernier cash a-t-il servi à la santé de l'enfant ?	1= Oui 2= Non	<input type="checkbox"/>
Q34.1	SI oui, dans quels domaines ?	1= Frais de consultation 2= Achat médicament 3= Transport 4= Autres	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
A34.2.1	Si oui, pour quel montant ?	1= Frais de consultation 2= Achat médicament 3= Transport 4= Autres	..... Frs Frs Frs Frs
Q35	Votre dernier cash a-t-il servi à financer votre habitat ?	1= Oui 2= Non	<input type="checkbox"/>
Q35.1	Si oui, pour combien ?	..... F CFA	
Q36	Votre dernier cash a-t-il servi à financer des biens de production ?	1= Oui 2= Non	<input type="checkbox"/>
Q36.1	Si oui, pour combien ?	..... F CFA	
Q37	Votre dernier cash a-t-il servi à financer l'habillement de l'enfant ?	1= Oui 2= Non	<input type="checkbox"/>
Q37.1	Si oui, pour combien ?	..... F CFA	
Q38	Votre dernier cash a-t-il servi à autres choses ?	1= Oui 2= Non	<input type="checkbox"/>
Q38.1	Si oui, pour combien ?	..... F CFA	

Section E : Impact du cash transfer

N°	Questions	Réponses	Codes
Q39	La situation de l'enfant a-t-elle évolué du fait des transferts ?	1= Oui 2= Non	<input type="checkbox"/>
Q39.1	Si oui, dans quels domaines	1= Accès à la scolarisation 2= Temps de présence à l'école 3= Résultats scolaires 4= Autres (A préciser)	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Q40	Il vous arrive-t-il d'amener l'enfant dans une structure de santé, quand il tombe malade ?	1= Oui 2= Non	<input type="checkbox"/>
Q41	L'accès aux services de santé pour l'enfant s'est-il amélioré du fait des transferts ?	1= Oui 2= Non	<input type="checkbox"/>
Q41.1	Si oui, dans quels domaines ?	1= Accès aux soins de santé	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Annexe 4 : Questionnaire-ménage témoin

A l'attention des enquêtés

La présente enquête entre dans le cadre de l'évaluation formative du programme de Cash Transfer à Kolda et à Coumbacara. Elle a pour unique objectif d'apporter des améliorations au bon fonctionnement du programme et à la politique nationale de protection sociale de manière générale.

Qta. Numéro questionnaire: |_|_|_|_|_|

Qtb. Prénom et Nom de l'enquêteur :

Qtc. Date de l'interview : |_|_|_|_|/|_|_|_|_|/|_2_|_0_|_1_|_5_|

Section A : Identification du ménage

N°	Questions	Réponses	Codes
Qt1	Prénom et Nom du répondant	.....
Qt2	Sexe du répondant	1 = masculin 2= féminin	|_|
Qt3	Prénom et Nom de l'enfant	.....
Qt4	Sexe de l'enfant	1 = masculin 2= féminin	|_|
Qt5	Age de l'enfant	|_|_|_|	
Qt6	Situation scolaire de l'enfant	1= Scolarisé 2 = Non scolarisé	|_|

Section B : Caractéristiques du ménage

N°	Questions	Réponses	Codes
Qt7	Situation matrimoniale du Chef de Ménage	1 = Marié 2= Célibataire 3= Divorcé (e) 4 = Veuf (ve)	|_|
Qt7.1	Si marié, quel est son statut ?	1 = Monogamie 2= Polygamie	|_|
Qt7.1.1	Si polygamie, quel est le nombre d'épouses ?	|_|	
Qt8	Situation professionnelle du Chef du ménage ?	1= en activité 2= sans occupation	|_|
Qt9	Quel est le nombre de personnes en charge dans le ménage ?	|_|	
Qt10	Quel est le nombre d'enfants de moins de 16 ans dans le ménage ?	|_|	|_|

Annexe 5 : Liste des personnes/structures rencontrées

Prénoms et Noms	Fonction/Structure	Contact
El Hadji Bouya AMAR	Préfet du Département de Kolda	-
Pape Zénime DIATTA	Point Focal institutionnel CDPE	77 807 64 54
Amadou DIENG	ONG ChildFund	76 637 04 06
Mouhameth DABO	Enseignant Ecole Primaire Coumbacara	77 981 35 40
Mamadou DIAWARA	Relais du Projet CT	77 522 65 74
Guilado DIAO	CQP de FassDiahe	77 324 85 38
Bouna KANDE	Présidente CQP de Sikilo	77 547 33 78
Bineta	Sécretaire CQP de FassDiahe	77 502 60 34
Abdoulaye DIALLO	ASCOM Coumbacara	77 307 58 23
Samba KANDE	Adjoint au maire de Coumbacara	77 227 63 54
Amadou BALDE	Coordonnateur OFAD	77 774 54 61
Samba Kande	Conseiller municipal de Coumbacara	77 227 63 54
Mouhamed L SANE	Enseignant CEM Coumbacara	77 431 63 83
Maimouna BALDE	Déléguée OFAD	77 159 53 07
Coumba BALDE	ICP Santé	77 744 61 68
Cheikhna KEITA	Directeur de l'Ecole d'Application Abdoulaye Diallo de Kolda	-
Souty DANFA	Enseignant à l'Ecole d'Application Abdoulaye Diallo de Kolda	-
Souleymane SONKO	Directeur de l'Ecole YéroTackoBaldé	-
Alpha GOUDIABY	Enseignant à l'Ecole YéroTackoBaldé	-
Médoune SAMBOU	Enseignant à l'Ecole YéroTackoBaldé	-
Amadou Tamboura	Enseignant à l'Ecole YéroTackoBaldé	-
Ibrahima SANE	Directeur Ecole Moussa Camara de Kolda	77 558 39 45
Monsieur AW	Gérant du CMS de Kolda	-
Sokhna FALL	Association Paix Solidarité de Kolda	77 327 17 42
Lary FATY	Centre Conseil pour Adolescent Kolda	77 379 55 98
Sadio DIAO	ENDA. JA Kolda	-
Salif KANE	CAOSP Kolda	77 445 86 89
Boubacar BALDE	ONG la Lumière Kolda	77 722 16 83
Mouhamadou DIAMANKA	AMEC Kolda	77 418 10 15
Mame Thierno AIDARA	ONG la Lumière Kolda	77 559 03 56
Moussa KA	KireKou, Le Soleil des Enfants Kolda	77 534 83 07

Annexe 6 : Liste des documents consultés

- Appui technique à l'initiative nationale de protection sociale pour la conception et la formulation du ciblage des bénéficiaires de la composante « transferts monétaires sociaux », Rapport final, Aissatou FALL, novembre 2011.
- Banque Mondiale : « Transferts monétaires conditionnels : Réduire la pauvreté actuelle et future », 2009.
- Manuel de mise en œuvre du volet Transfert direct d'allocations (Cash Transfer), version finalisée, UNICEF Sénégal, Juillet 2011.
- Mobilité des enfants dans la région de Kolda : Analyse de la situation des ménages ruraux en vue d'une opération test de transfert monétaire. Rapport Final, FAFO/ENEA, Novembre 2009.
- Projet de protection des enfants vulnérables à Kolda avec volet cash transfert – Note descriptive sur le processus de sélection des ménages et enfants bénéficiaires, analyse du mécanisme de suivi et des indicateurs » Spécialiste protection Kolda.
- Proposition d'offres de services pour la protection sociale des enfants dans les zones de Coumbacara, Kolda et Ndorna, ChildFund Kolda.
- PTA 2014 Protection de Kolda, Bureau Zone de Ziguinchor de l'UNICEF, Février 2014.
- Rapport annuel du Bureau Zone de Ziguinchor de l'UNICEF, Décembre 2014.
- Rapport– Réduire la pauvreté et les privations des enfants vulnérables au Sénégal à travers un programme de transferts monétaires axé sur les enfants – final au comité français de l'UNICEF, Grant : SC0811914, UNICEF Dakar, Décembre 2013.
- Réduire la pauvreté et les privations des enfants vulnérables au Sénégal à travers un programme de transferts monétaires axé sur les enfants – Rapport de progrès au comité français de l'UNICEF, Grant :SC130098, UNICEF Dakar, mars 2014.
- République du Sénégal : « Stratégie Nationale de Développement Economique et Sociale du Sénégal 2013- 2017 », Octobre 2012.
- République du Sénégal : « Stratégie Nationale de Protection de l'Enfant 2012 – 2017.»,2012.
- UNICEF : « Etude de Faisabilité pour un Programme de Transferts Sociaux Monétaires comme instrument majeur d'une protection sociale centrée sur l'Enfant au Sénégal » 2008.