



Cooperazione Italiana  
allo Sviluppo

Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale

*Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo - Ufficio III - Sezione Valutazione*

2021 | Sintesi del rapporto di valutazione

Senegal

Valutazione d'impatto dell'iniziativa:  
"Programma Paese Settoriale - Agricoltura e  
Sviluppo Rurale in Senegal (2014-2018)"



PAPSEN: AID 9577 - PAIS: AID 10424

La presente valutazione indipendente è stata commissionata dall'Ufficio III dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale alla società STEM-VCR tramite una procedura pubblica di affidamento ai sensi dell'art 36 del Codice dei Contratti Pubblici.

Team di valutazione di STEM-VCR: Giorgio Brandolini (Team Leader); Amadou Cissé; Mody Ba; Adama Sarr Samb; Fatou Dieng; Malik Sada Sy; Maurizio Floridi; Federica Floridi.

Le opinioni espresse in questo documento rappresentano il punto di vista dei valutatori e non coincidono necessariamente con quelle del committente.

L'immagine in copertina rappresenta la trebbiatura tradizionale del riso nel villaggio di Mbalo Kounda, Commune Kiro Yero Goka, regione di Kolda (foto di G. Brandolini).

Le immagini in quarta di copertina rappresentano: in alto a sinistra ingresso di un'azienda irrigua nel comune di Taiba Niassène, dipartimento di Nioro, Regione di Kaolack; in alto a destra sistema voltaico per l'irrigazione di un'azienda bananicola, comune di Balambi, dipartimento di Sédhiou, regione di Sédhiou (foto di G. Brandolini); in basso, comitato di gestione dei cereali secchi, costruzione del magazzino per i cereali, comune di Linkiring, dipartimento di Vélingara (foto di M. Sy).

# INDICE

LISTA DEGLI ACRONIMI.....	iv
1. Il contesto dell'iniziativa valutata.....	1
1.1 Le politiche agricole senegalesi .....	1
1.2 Descrizione dell'iniziativa di cooperazione valutata .....	1
2. La valutazione.....	2
2.1 Obiettivo e scopo della valutazione .....	2
2.2 Alcuni dati sulla consultazione delle fonti dirette.....	2
3. I risultati della valutazione.....	3
3.1 Rilevanza.....	3
3.2 Coerenza.....	5
3.3 Efficienza .....	5
3.4 Efficacia .....	7
3.5 Impatto .....	11
3.6 Sostenibilità.....	12
3.7 Visibilità.....	12
3.8 Criteri trasversali: il genere.....	12
4. Conclusioni, lezioni apprese e buone pratiche .....	13
4.1 Conclusioni .....	13
4.2 Buone Pratiche .....	16
4.3 Lezioni Apprese .....	16
5. Raccomandazioni.....	16

## LISTA DEGLI ACRONIMI

AICS	Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo
ANIDA	Agenzia Nazionale per l’Inserimento e lo Sviluppo Agricolo
BAD	Banca Africana di Sviluppo
CNR	Consiglio Nazionale delle Ricerche
CNRA	Centre National de Recherches Agronomiques
CSF	Centro di Servizio e di Formazione
DGCS	Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo
DRDR	Direzione Regionale di Sviluppo Rurale
DREFCCS	Direction des Eaux, Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols
FAD	Fondi Agricoli di Sviluppo
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Alimentazione e l’Agricoltura
GIE	Gruppo di Interesse Economico
Ha	Ettaro
IBE	Istituto di Bio-Economia
IFAD	Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo
ISRA	Istituto Nazionale di Ricerca Agricola
MAECI	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
MAER	Ministero dell’Agricoltura e dell’Equipaggiamento Rurale
MASHAV	Agenzia Israeliana per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo
MT	Tonnellata metrica
OSS	Obiettivi di Sviluppo Sostenibile
PAIS	Programma Agricolo Italia-Senegal
PAPSEN	Programma di Sostegno al Programma Nazionale Agricolo
PNIA	Programma Nazionale d’Investimento Agricolo
PRACAS	Programma d’Accelerazione della Cadenza dell’Agricoltura senegalese
PRIMOCA	Programma di Sviluppo Rurale Integrato della Media Casamance
SDDR	Vice Direzione Sviluppo Rurale
SIT	Sistema di Informazione Territoriale
UE	Unione Europea
UGP	Unita di Gestione del Progetto
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l’Infanzia
USAID	United States Agency for International Development

## 1. Il contesto dell'iniziativa valutata

### 1.1 Le politiche agricole senegalesi

Le politiche agricole senegalesi seguono un **percorso parallelo all'evoluzione delle strategie nazionali di sviluppo**. Alle differenti e successive elaborazioni di tali politiche si ispirano e si integrano il “Programma di Sostegno al Programma Nazionale Agricolo – PAPSEN” e il “Programma Agricolo Italia-Senegal – PAIS”.

Il **Programma Nazionale per l'Investimento Agricolo (PNIA)** copre il **periodo 2011-2015** e completa gli sforzi intrapresi dal governo del Senegal per diversi anni per fare in modo che l'agricoltura svolga un ruolo importante nella crescita dell'economia, nella sicurezza alimentare, nella riduzione della povertà entro il 2015 e nel garantire una distribuzione più equilibrata delle attività agricole tra zone agro-ecologiche, regioni e comunità locali.

### 1.2 Descrizione dell'iniziativa di cooperazione valutata

Il **PAPSEN** si proponeva di aumentare le produzioni agricole e migliorare i redditi delle popolazioni rurali per mezzo del miglioramento della sicurezza alimentare e della promozione dello sviluppo economico locale. Esso si articola nelle seguenti componenti:

- a. **Sviluppo dell'orticoltura e dell'arboricoltura** da frutto irrigate con la collaborazione tecnica dell'Agenzia Israeliana per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo (MASHAV) nelle regioni centrali di Thiès, di Diourbel e di Fatick;
- b. **Sostegno alla risicoltura, alla produzione orticola e all'arboricoltura da frutto, della meccanizzazione agricole** e dello sviluppo economico locale nelle regioni meridionali di Kolda, Kaolack e di Sédhiou.

Analogamente, il **PAIS** si proponeva di migliorare la sicurezza alimentare delle popolazioni delle regioni di intervento del programma di cooperazione Italia – Senegal in una logica di sviluppo concertato a livello locale e sostenibile. Esso si articola nelle seguenti componenti:

- Sostegno della **sovranità alimentare** del Senegal per mezzo del miglioramento sostenibile delle produzioni della risicoltura pluviale.
- Sostegno all'**intensificazione sostenibile dell'agricoltura** per mezzo della creazione delle capacità delle donne e dei giovani agricoltori nella risicoltura pluviale, l'orticoltura, la trasformazione post-raccolta e la commercializzazione dei prodotti agricoli.
- Rafforzamento delle **competenze tecniche** dei beneficiari e degli attori del progetto.
- Appoggio alla **governabilità istituzionale** e agli altri attori dell'agricoltura sostenibile e della sicurezza alimentare a livello centrale e locale.

I programmi PAPSEN e PAIS rientrano nell'ambito del settore “Agricoltura e Sicurezza Alimentare” della Cooperazione Italiana. Essi sono stati finanziati tramite il **canale bilaterale** con una parte a dono ed una a credito e si sviluppano tra il 2013 e il 2021 nell'ambito del Programma Paese Italia-Senegal 2014-2016. I due progetti sostengono il PNIA per mezzo di un credito d'aiuto di 30 milioni di euro, e il Programma d'Accelerazione della Cadenza dell'Agricoltura senegalese (PRACAS) con un credito d'aiuto di 15 milioni di euro.

I due programmi oggetto della valutazione prevedono alcune azioni a credito d'aiuto, e alcune azioni a dono, in particolare per il finanziamento di un fondo esperti, di un fondo di gestione in loco e per il coinvolgimento del CNR nella cooperazione con enti locali e con le istituzioni di ricerca israeliane partner di tali enti. I due programmi si differenziano in rapporto alla promozione dei “centri di servizi per l'assistenza tecnica” del progetto PAPSEN e alla creazione dei “Fondi Agricoli

di Sviluppo” – FAD per il finanziamento delle iniziative di gruppi e associazioni di donne del progetto PAIS.

Il **Ministero dell’Agricoltura e dell’attrezzatura rurale (MAER)** è l’ente di tutela dei due progetti. Esso li esegue per mezzo dei suoi dipartimenti, agenzie specializzate e organi decentrati. Il Ministero dell’Economia è membro del Comitato nazionale di Pilotaggio dei progetti insieme al MAER, alla DGCS-MAECI e al MASHAV. Un accordo trilaterale tra il DGCS, il MASHAV e il MAER definisce i loro compiti e modalità di coordinamento.

## 2. La valutazione

### 2.1 Obiettivo e scopo della valutazione

L’obiettivo generale della valutazione è consistito nella **verifica dell’impatto** dei due progetti nel settore dello sviluppo rurale in Senegal, la loro validità, l’individuazione delle buone pratiche da replicare e le lezioni apprese.

Il suo obiettivo specifico è consistito nella **verifica dei risultati raggiunti e nella formulazione delle raccomandazioni** per i principali attori dei progetti e dei partner dello sviluppo del Senegal, al fine di orientare le future strategie ed iniziative del settore, in particolare per quanto riguarda la Strategia e la Programmazione congiunta dell’Italia e dell’Unione Europea (UE) in Senegal. La valutazione ha verificato anche l’impatto di questi interventi sull’**emancipazione economica femminile**.

La valutazione è stata orientata a produrre **informazioni e raccomandazioni utili al miglioramento della gestione degli interventi** stessi e all’identificazione e alla gestione di altri interventi di cooperazione in Senegal e in atto nella regione saheliana riguardanti la “modernizzazione dell’agricoltura per la lotta alla povertà”.

### 2.2 Alcuni dati sulla consultazione delle fonti dirette

Globalmente sono stati realizzati **65 incontri** o interviste in presenza e a distanza così articolati:

- 29 Gruppi di Interesse Economico (GIE), cooperative et associazioni di produttori che coinvolgono circa 14.000 agricoltori di cui il 51% circa uomini e 49% circa donne;
- Di queste 29 organizzazioni, 28 hanno partecipato attraverso focus group con una media di 8/10 persone per un totale di 280 persone coinvolte;
- 3 imprese private;
- 5 Agenzie nazionali statali e istituzioni centrali della Pubblica Amministrazione senegalese;
- 9 autorità locali (governatori, sindaci, prefetti);
- 5 servizi agricoli decentrati (Direzioni Regionali dello Sviluppo Rurale - DRDR e Sub-Direzioni dello Sviluppo Rurale - SDDR);
- 4 Organizzazioni internazionali e banche di sviluppo (UNICEF, FAO, BAD, UE);
- 1 Partner progetto (CNR);
- 2 riunioni con l’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS sede di Dakar);
- 7 strutture centrali e periferiche (antenne) dei due progetti.

Dal punto di vista della copertura geografica, le visite sul terreno hanno riguardato 13 dipartimenti situati nelle 6 regioni coinvolti dai due progetti secondo la tabella seguente.

Regioni e dipartimenti coinvolti nella consultazione sul campo	
Regioni	Dipartimenti
Kaolack	Nioro du Rip
	Kaolack
	Guinguinéo
Diourbel	Diourbel
	Bambey
Kolda	Kolda
	Médina Yoro Foula
	Vélingara
Fatik	Fatik
	Gossas
Sédhiou	Boukiling
Thiès	Thiès

### 3. I risultati della valutazione

#### 3.1 Rilevanza

IN CHE MISURA GLI INTERVENTI HANNO PROMOSSO RISPOSTE ADEGUATE AD AFFRONTARE I PROBLEMI CONNESSI AL RAGGIUNGIMENTO DELL'OBBIETTIVO DELLO SVILUPPO DEL MILLENNIO N.1, RIDUZIONE DELLA POVERTÀ?

La Cooperazione italiana è stata attiva a Sédhiou, nella media Casamance (Senegal del sud) con il Programma di Sviluppo Rurale Integrato della Media Casamance (PRIMOCA, 1985-2004) seguito dal Programma Fondo di Sviluppo Locale di Sédhiou (PFDLS, 2007 - 2010) che ha promosso la partecipazione locale al rafforzamento dello sviluppo agricolo. I progetti PAPSÉN (2012) e successivamente PAIS (2015) continuano tali azioni **rafforzando le capacità degli agricoltori e integrandole nelle catene del valore orto-frutticola e cerealicolo-risicola**. Essi contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del Programma Nazionale di Investimenti in Agricoltura (PNIA) che mira al raggiungimento dell'OSS N. 1. *“Riduzione della povertà”*. La scelta come strumento di finanziamento del credito di aiuto contribuisce alla partecipazione delle istituzioni agricole senegalesi nell'orientamento delle attività dei due progetti. Essi includono una componente a dono in gestione diretta (fondo esperti per l'assistenza tecnica), un fondo in Loco per il supporto al funzionamento delle Unità di gestione del programma (UGP) e una componente a dono affidata all'Istituto di Bio-Economia (IBE) del CNR, per rafforzare le capacità di ricerca, formazione e trasferimento di tecnologia a favore degli agricoltori.

Le linee strategiche dei due progetti si sono avvalse, per la **componente innovazione**, del contributo del CNR che ha assistito l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA) nel rinnovamento delle infrastrutture coinvolte nella ricerca applicata e divulgazione, nel trasferimento di tecnologia, nella programmazione di linee di ricerca, nell'esecuzione di studi finalizzati alla risoluzione dei vincoli produttivi oggetto dell'assistenza tecnica e dei crediti forniti dai due progetti. Queste attività hanno permesso di identificare meglio i **vincoli alla produzione** e di precisare le opzioni disponibili per rimuoverli, fornendo ai ricercatori e ai servizi agricoli decentrati senegalesi le conoscenze e gli strumenti concettuali e operativi per impostare interventi strutturali.

IN CHE MISURA GLI INTERVENTI, DEFINITI IN UN CONTESTO FACENTE RIFERIMENTO AGLI “OBIETTIVI DEL MILLENNIO”, SONO ANCORA PERTINENTI NEL CONTESTO DEGLI “OBIETTIVI DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE”?

Gli obiettivi dei due progetti **contribuiscono** al raggiungimento degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile (OSS). La ricerca applicata e il trasferimento di innovazione agli agricoltori contribuiscono al raggiungimento della sicurezza alimentare e alla creazione di reddito nelle aree rurali che sono quelle più povere del Senegal. Gli obiettivi dei due progetti sono rivolti ad aumentare la produzione agricola e il reddito degli agricoltori contribuendo direttamente alla realizzazione degli OSS n. 1. *“Sconfiggere la povertà: porre fine alla povertà in tutte le sue forme, ovunque”*; e n. 2 *“Sconfiggere la fame: porre fine alla fame, garantire la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile”*. La componente di sistemazione idraulico-agraria per la regimentazione delle acque (riabilitazione delle vallate), basata sugli studi di società di consulenza e del CNR promuove la gestione integrata dei bacini idrici contribuendo all'OSS n. 13. *“Lotta contro il cambiamento climatico: adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze”*. Infine, l'approccio inclusivo e la promozione di tecnologie agricole eco-compatibili da parte dei progetti contribuiscono indirettamente al raggiungimento dell'obiettivo n. 5 *“Parità di genere: raggiungere la parità di genere attraverso l'emancipazione delle donne e delle ragazze”*.

IN CHE MISURA I DUE INTERVENTI SI INTEGRANO NELLE FINALITÀ DELLE POLITICHE GOVERNATIVE IN MATERIA DI SVILUPPO RURALE?

I due progetti sono **fortemente integrati** nelle finalità delle politiche governative in materia di sviluppo rurale, sia dal punto di vista della loro impostazione, che da quello operativo. La loro strategia fornisce capacità e input materiali e finanziari per l'esecuzione del PNIA oltre alle risorse necessarie per connettere la creazione di innovazione alla sua appropriazione da parte degli agricoltori in un'ottica di rafforzamento delle catene del valore. Essi sostengono la **diversificazione della produzione agricola** con l'introduzione di innovazioni tecnologiche nei sistemi di coltivazione di frutta e verdura in tutte le regioni assistite e l'intensificazione della produzione del riso e di altri cereali al Sud.

In questo contesto, la concezione della componente a credito dei FAD, impostata sull'autonomia decisionale dei richiedenti il contributo, presenta **alcune criticità** che ne condizionano l'esecuzione. L'obiettivo è quello di dispensare credito di miglioramento fondiario e di produzione in base alle esigenze del mercato. Essa contribuisce con le altre componenti del progetto alla creazione o al rafforzamento dei piccoli imprenditori agricoli orientati al mercato. Costoro sono i produttori rurali **meglio dotati tecnicamente ed economicamente**, ossia coloro che possono correre rischi produttivi in quanto dispongono di capitali di riserva. Già questa condizione introduce una variabile aggiuntiva alla strategia del PAIS, ossia il fatto che i benefici in termini di sicurezza alimentare e di riduzione della povertà sono derivati dal **successo degli imprenditori**<sup>1</sup>. Essi non coincidono direttamente con quelli degli strati più umili della popolazione, che in tal caso dovrebbero essere promossi per mezzo della loro partecipazione all'orientamento della strategia del progetto. Infatti questa componente mira soprattutto a sviluppare imprenditoria. Il FAD è stato creato anche per dare opportunità ai più vulnerabili ma non è questo l'obiettivo principale perché chiaramente il credito comporta rischi e offre maggiori vantaggi agli imprenditori con più capacità il cui successo indirettamente crea impiego facilitando anche gli strati più umili della popolazione.

---

<sup>1</sup> Il tasso di interesse annuale dei crediti a breve termine è del 6,5% e quello dei crediti a medio e lungo termine è del 5,5% annuo.

## 3.2 Coerenza

IN CHE MISURA LE DUE INIZIATIVE SONO COMPATIBILI CON L'INTERVENTO DEGLI ATTORI DELLA COOPERAZIONE IMPEGNATI NELL'AMBITO DELLO SVILUPPO AGRICOLO DEL PAESE?

Il Senegal, come sancito dal “Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2017-2019”, è un Paese prioritario per la Cooperazione Italiana, che negli ultimi anni ha aumentato in maniera determinante le proprie attività nel Paese. Tale attenzione particolare è stata ribadita con il lavoro di coordinamento in ambito UE, che ha condotto al “Documento di Strategia Congiunta europea per il Senegal 2018-2023”.

Il Ministero dell'Agricoltura e delle Attrezzature Rurali (MAER) coordina le azioni delle agenzie di cooperazione internazionale nel campo dello sviluppo agricolo e della sicurezza alimentare. In tale ambito, il progetto PAPSEN era stato concepito come parte di una **collaborazione tripartita** comprendente anche il MASHAV, l'agenzia israeliana di cooperazione internazionale, sancita da un protocollo triennale firmato il 12/10/2012. Le attività della componente PAPSEN/CNR iniziarono nel 2013 ma finirono per svolgersi in ambito bilaterale a causa delle difficoltà che hanno ostacolato le attività del MASHAV nel Paese, attraverso rapporti preferenziali instaurati da entrambe le organizzazioni con le proprie controparti in seno all'ISRA. Infatti, entrambe le organizzazioni hanno stabilito relazioni dirette con le loro controparti senegalesi non riuscendo ad elaborare un piano d'azione comune, nonostante la partecipazione iniziale di entrambe all'identificazione delle aziende orticole dimostrative. Il PAPSEN iniziò pertanto il rafforzamento dell'ISRA nel 2013, grazie al CNR, migliorandone i laboratori e l'azienda pilota del CNRA e contribuendo a creare il Centro di Servizio e Formazione (CSF). La fase successiva, con la collaborazione dei GIE delle aziende pilota e dimostrative, nel Centro, iniziò nel 2016. Da allora, queste aziende hanno catalizzato la collaborazione di diversi progetti di assistenza tecnica e di formazione da parte di USAID, IFAD, FAO, World Vision, Caritas e Croce Rossa. D'altra parte, l'azione dei due progetti si è inserita nel funzionamento dei servizi agricoli senegalesi con accordi di collaborazione con le agenzie agricole del Paese.

Anche nella regione Sud, le collaborazioni con altre iniziative di cooperazione internazionale sono state proporzionate dai GIE. Tale impostazione conferma e rafforza la guida esercitata dal MAER nella distribuzione delle risorse, con l'assegnazione di obiettivi e di beneficiari specifici a ogni progetto. In tal modo i due progetti hanno focalizzato la propria attenzione su obiettivi tecnici **senza coordinarsi** direttamente con altre iniziative, dato che il MAER assicura la loro compatibilità e ne integra i contributi nei propri piani d'azione.

## 3.3 Efficienza

IN CHE MISURA LE RISORSE SONO STATE UTILIZZATE IN MODO TALE DA FAVORIRE L'EFFICACIA DELLE AZIONI NEL TEMPO E NELLE MODALITÀ PREVISTE?

Le attività del PAPSEN che hanno registrato i **maggiori tassi di spesa** riguardano le rubriche *1.1 Aumento e diversificazione della produzione di ortaggi e di frutta* (90%) nel Centro e *2.1.2 Intensificazione degli itinerari tecnici colturali* (32%) nel Sud, mentre le altre attività di sostegno alla produzione hanno registrato tassi variabili intorno al 20%, per un valore globale del 17% del budget totale di questo progetto. I **valori di spesa minori** sono stati registrati nelle attività di sostegno alle filiere e allo sviluppo economico nel Sud, con valori di poco superiori al 3% del budget disponibile. Complessivamente, il PAPSEN, eccettuata la componente a dono realizzata dal CNR (100% di esecuzione del bilancio), ha registrato un tasso di esecuzione del budget del 33% e quella a credito del 13%.

Le attività del PAIS che hanno registrato il maggiore tasso di esecuzione del budget sono quelle che riguardano le rubriche *3.4 assistenza tecnica e formazione allo sviluppo agricolo* (64%) e *3.3 Ricerca e sviluppo nelle donne e nell'agricoltura, riso di montagna, lavorazione post-raccolta (ISRA)* (17%), seguite dalle rubriche *3.2 Semi e fertilizzanti* (9%) e *1.1 Appoggio alla coltivazione del riso alimentato dalla pioggia* nella regione di Kolda (4%).

La componente PAPSEN/CNR ha speso circa euro 2,2 milioni tra il 2013 e il 2016, ovvero la **totalità delle risorse finanziarie** disponibili, di cui il 70% era a carico del MAECI e il 30% a carico del CNR. Tali spese corrispondono agli studi effettuati dal CNR in collaborazione con l'ISRA e al rafforzamento dei programmi e delle infrastrutture di questa istituzione.

I maggiori ritardi, e di conseguenza i minori tassi di esecuzione del budget disponibile, si riscontrano nell'**assegnazione dei FAD** e nell'esecuzione delle **opere infrastrutturali**. In entrambi i casi, la **laboriosità delle procedure senegalesi di assegnazione** dei crediti e di licitazione dei lavori e dell'approvazione dei rapporti audit annuali e ex ante e ex post nonché alle gare d'appalto da parte della Cooperazione Italiana hanno comportato tempi superiori all'anno. In effetti, la maggior parte di queste attività si concentra nel biennio 2019-2020 ed è ancora in corso.

IN CHE MISURA LE MODALITÀ DI INTERVENTO PREVISTE (CREDITO D'AIUTO E DONO) SI SONO DIMOSTRATE ADEGUATE RISPETTO AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI E DEI RISULTATI ATTESI?

La combinazione efficiente delle modalità di intervento a credito d'aiuto e a dono dipende essenzialmente dalle capacità di gestione dei progetti. Infatti, tali modalità sono **complementari e si integrano nell'approccio di catena di valore** adottato per promuovere la produzione di orto-frutta e di cereali. La promozione dei meccanismi di accesso al mercato del denaro come degli altri input è in linea con le priorità del PNIA e corrisponde alle esigenze di affrancamento degli agricoltori la cui dipendenza dalle sovvenzioni pubbliche è tra le cause del **limitato livello di innovazione**. D'altra parte, i due progetti si sono integrati con le attività dei servizi agricoli e ne condividono le modalità **centralistiche** di intervento e rigidità amministrative volte ad evitare scelte arbitrarie. L'organizzazione di un'unità di gestione del progetto nazionale e di due centri connessi alle antenne regionali realizza tale approccio in maniera strutturale. La stessa cosa avviene rispetto al meccanismo di concessione del credito che si integra con i processi decisionali delle autorità locali e che dipende dalle competenze tecniche dei servizi agricoli.

Le missioni di monitoraggio e di valutazione si sono focalizzate sullo stato d'avanzamento dei lavori e hanno fornito indicazioni per risolvere gli intoppi che ne affliggono l'esecuzione. D'altra parte, queste missioni **non dispongono** di un quadro di riferimento strategico che ne sistematizzi i risultati al fine dell'analisi e della presentazione del progetto nel suo insieme e tanto meno della presa di decisioni di più ampio respiro, ossia del **riorientamento della strategia** e delle attività dei due progetti andando oltre la risoluzione dei loro problemi contingenti, di esecuzione delle attività specifiche o al massimo di coordinamento con le azioni delle autorità regionali. Pertanto, anche quando esse hanno rilevato l'esistenza di vincoli strutturali ciò non ha influito sulla strategia dei progetti che, in definitiva, è orientata a realizzare interventi di sostegno all'azione del MAER e dei servizi agricoli decentrati. Tale **debolezza del sistema di gestione** – la mancanza di un rapporto organico con le attività di monitoraggio – risulta evidente dalla lettura dei rapporti annuali e dei Piani di lavoro e budget annuali, formalmente associati in un documento unico, ma le cui presentazioni delle attività sono organizzate in modi assai differenti che limitano la comprensione dei legami tra le attività svolte e da svolgere.

IN CHE MISURA L'INTEGRAZIONE DI AZIONI DI RICERCA E LA COOPERAZIONE CON ENTI DI PAESI TERZI NEL CONTESTO DELL'APPOGGIO AGLI ATTORI LOCALI SI SONO RIVELATI IN GRADO DI INFLUIRE SULLA RILEVANZA E L'EFFICACIA DELLE AZIONI?

La collaborazione tra programmi di ricerca applicata in agricoltura e azioni di assistenza allo sviluppo rurale è l'elemento più **qualificante** dell'intervento della Cooperazione Italiana a favore dell'agricoltura senegalese. Il rafforzamento dell'ISRA, l'organizzazione di aziende pilota e dimostrative e la realizzazione di studi per impostare le attività di formazione e di assistenza agli agricoltori creano conoscenze al servizio dei processi decisionali e delle innovazioni (come nel caso delle sementi migliorate) che rinforzano i sistemi colturali. Tale impostazione è assai rilevante per rafforzare le catene del valore orto-frutticola e cerealicola in quanto le capacità dei servizi agricoli senegalesi sono puramente esecutive e quindi **insufficienti** per orientare le scelte degli agricoltori nel campo delle tecnologie moderne o innovative.

### 3.4 Efficacia

IN CHE MISURA LE ATTIVITÀ PREVISTE NEL PROGETTO SONO STATE REALIZZATE?

La realizzazione delle attività del progetto ha richiesto **più tempo del previsto**, per cui molte attività che riguardano la gestione del territorio sono in fase di esecuzione. Le visite di campo e i rapporti annuali disponibili permettono di precisare le seguenti realizzazioni.

#### A. CNR/PAPSEN

Le attività svolte dal CNR si sono concluse formalmente alla fine del 2016. Tuttavia, questo istituto ha continuato a collaborare con l'ISRA e con i due progetti grazie a un finanziamento successivo dell'AICS, per mezzo del PAIS e del PAIS PLUS, e in seguito con un progetto dedicato il PPATRD (finanziamento pari a 1.500.000 euro delibera n°47 del 16/07/2018). I risultati del primo progetto sono stati **notevoli** in quanto gli studi e gli eventi scientifici hanno prodotto conoscenze e strumenti concettuali che rendono possibile affrontare i vincoli - ambientali, tecnici, economici, operativi, etc. - che ostacolano le due catene del valore, orto-frutticola e cerealicolo-risicola alla radice e in modo sistematico. È questo il caso degli studi agro-climatici e socio-economici che sono stati impostati in una prospettiva territoriale idonea per la pianificazione dello sviluppo agricolo. La scelta dei siti e dei beneficiari può infine basarsi su dati oggettivi e quindi permette di indirizzare l'assistenza direttamente agli agricoltori che ne hanno bisogno.

Il rafforzamento dell'ISRA nella ricerca applicata, come le attività di miglioramento, conservazione e moltiplicazione delle sementi e di vitro-piante ottenute per micro-propagazione migliorate di orto-frutta e di riso, hanno anche un **significato trasversale** poiché permettono di coltivare selezioni varietali o cultivar tolleranti gli stress biotici e abiotici e valorizzano gli altri input produttivi ad elevato contenuto tecnologico.

Allo stesso tempo, l'assistenza prestata al PAPSEN nella creazione di aziende pilota e di parcelle dimostrative **rinforza i meccanismi di trasferimento di tecnologia** dall'ISRA – assistita anche nella programmazione della ricerca in appoggio al PAPSEN nel Centro - alle agenzie che assistono gli agricoltori. Tali attività si ricollegano al sostegno fornito dal CNR all'orientamento e all'esecuzione delle attività del PAPSEN, ossia la formulazione degli interventi, sia in relazione all'identificazione dei beneficiari, sia ai contenuti tecnici di tali azioni.

Inoltre, il CNR ha fornito le proprie competenze nel rafforzamento delle infrastrutture e dei programmi di ricerca e di divulgazione dell'ISRA, contribuendo alla (ri)abilitazione di parcelle di prova e alla creazione del Centro Servizio e Formazione che gioca un ruolo importante in tale campo. In pratica, ha **rafforzato la catena del valore** del trasferimento di tecnologia dalla ricerca al campo degli agricoltori rinforzando il contenuto informativo e l'interfaccia tra i suoi attori.

Il CNR ha svolto attività di consulenza scientifico-tecnica in appoggio all'azione di programmazione dell'AICS e dell'UGP, **valorizzando** i risultati dei propri studi e realizzando inchieste di campo e missioni di monitoraggio che sono alla base delle loro attività successive. L'appoggio alle dinamiche di sviluppo locale ha compreso vari studi sul regime idrico del bacino del fiume Casamance e sulle dinamiche di occupazione del suolo, analisi su uso e copertura del suolo, dinamica idrica del fiume Casamance<sup>2</sup> e partecipazione a eventi di discussione ma anche lo sviluppo del Sistema Informativo Territoriale (SIT) che avrebbe dovuto servire a rafforzare l'unità SIG della *Direction des Eaux et Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols* (DREFCCS) del MAER.

## **B. PAPSEN**

Il PAPSEN è intervenuto in **cinque regioni** tramite attività che contribuiscono alla creazione delle catene del valore orto-frutticola e cerealicolo-risicola. La creazione dell'UGP e la sua articolazione sul territorio hanno rafforzato l'azione di formazione e di assistenza tecnica del MAER e gli accordi con le agenzie agricole hanno permesso di rafforzare il suo ruolo di monitoraggio degli agricoltori. D'altra parte, le attività nel Centro si sono concentrate sull'introduzione di innovazione nella filiera orto-frutticola nelle regioni di Thiès, Diourbel e Fatick.

In particolare, solo una parte delle conoscenze create dagli studi preliminari è stata trasferita ai produttori con la conseguente adozione di scelte tecniche subottimali. I siti predisposti per queste attività sono stati oggetto anche di eventi di formazione che hanno coinvolto alcune migliaia di agricoltori, per circa due terzi donne. In effetti, le aziende orticole irrigue riabilite o create finora **sono decisamente meno di quelle previste**, ossia 18 (15+3) rispetto a 75 (70+5) la cui (ri)abilitazione è ancora in corso, e anche in queste i lavori non sono finiti. Anche gli obiettivi di formazione e di assistenza tecnica sono stati realizzati solo in piccola parte, nonostante l'abilitazione del CSF. Il rafforzamento della produzione di sementi si è concentrata sul rinforzamento dei moltiplicatori e sul collegamento della produzione di sementi migliorate di pre-base e delle fasi di moltiplicazione successive alla loro fornitura agli orticoltori più capaci delle aziende pilota.

Nel Sud, il PAPSEN ha iniziato la sistemazione idraulico-agraria per la regimentazione delle acque delle aziende dei bassopiani risicoli con opere che rendono possibile il trasferimento di tecnologia innovativa e la valorizzazione degli input distribuiti dai servizi agricoli (Sédhiou). La scelta della catena del valore della risicoltura **privilegia implicitamente l'autonomizzazione delle donne** che sono le protagoniste di questa produzione. Inoltre, il progetto ha esteso i propri interventi alla post-raccolta con la costruzione di 7 depositi di cereali sui 10 previsti (i lavori per gli altri sono in corso) e la progettazione e costruzione di Km 100 di piste – la cui realizzazione è in fase di completamento – per l'accesso al mercato da parte dei produttori più remoti nella regione di Sédhiou.

La collaborazione con l'ISRA ha permesso la formazione e la promozione di tecnologie a basso impatto ambientale. Infine, il PAPSEN ha realizzato attività di **rafforzamento delle organizzazioni dei produttori** dal punto di vista gestionale e dei loro partners dal punto di vista tecnico. Tale azione ha compreso l'assistenza a 21 Comuni del Dipartimento di Sédhiou nella redazione di Piani di Sviluppo Locale (PDL) al fine di creare un ambiente favorevole alla successiva realizzazione delle attività di sistemazione idraulico-agraria per la regimentazione delle acque nelle vallate e di costruzione delle infrastrutture. Tali interventi hanno valorizzato gli studi realizzati dall'IBE. Sia al Centro, sia al Sud, il PAPSEN ha finanziato la distribuzione di input produttivi, specialmente

---

<sup>2</sup> "Eaux et sociétés face au changement climatique dans le bassin de la Casamance" e 25 Carte dell'occupazione del suolo delle vallate assistite

sementi e fertilizzanti, in linea con le politiche agricole del MAER e come **complemento** delle attività di assistenza tecnica nel trasferimento tecnologico.

### C. PAIS

Lo svolgimento delle attività del PAIS, che interviene in **tre regioni** (una del Centro e due del Sud) si avvale delle risorse dell'UGP del PAPSEN salvo che nella regione centrale di Kaolack e nel Sud a Kolda. Qui il PAPSEN non è attivo e, quindi, il PAIS ha creato un'antenna propria. Pertanto, anche queste attività si avvalgono dei risultati degli studi realizzati all'inizio del PAPSEN e delle capacità di formazione e di assistenza tecnica comuni. Le filiere orto-frutticola e cerealicola-risicola sono parimenti affrontate in modo strutturale, dalla creazione di conoscenze, al trasferimento di tecnologia e alla fornitura di input produttivi e per la post-raccolta. D'altra parte, il PAIS realizza una parte consistente degli investimenti su domanda dei beneficiari, mettendo a loro disposizione i crediti dei FAD per realizzare lavori e acquistare materiali e servizi.

La sistemazione idraulico-agraria per la regimentazione delle acque delle aziende risicole dei bassopiani delle valli (Kolda) è il punto di ingresso dell'intensificazione produttiva e in particolare del miglioramento dell'economia dell'acqua.

Il finanziamento dei micro- e dei meso-progetti è stato assai **complesso**. Gli accordi con le banche erogatrici, la creazione dei 9 comitati dipartimentali di pre-selezione e la formazione dei suoi membri, la sensibilizzazione e il lancio dei bandi hanno **ritardato** sostanzialmente questa attività che alla fine del 2020 aveva approvato 136 progetti su 338 trasmessi alle banche. Tuttavia, secondo i coordinatori del PAIS a Kolda e a Kaolack, i progetti in corso di esecuzione erano **meno** di quelli approvati al momento della valutazione (rispettivamente 11 e 19), quando sia nel 2019 che nel 2020 ne sono stati finanziati 68. Dato che i fondi FAD sono stati erogati tra il 2019 e il 2020, spesso **in ritardo** rispetto alle esigenze dei produttori, la maggior parte delle attività, e in particolare delle opere, erano ancora in corso al momento dell'indagine di campo.

Notiamo inoltre che i beneficiari dell'azienda Naatangué (Kaolack) visitati hanno rinunciato all'istallazione del sistema di irrigazione goccia a goccia e non hanno ancora completato la costruzione dei pollai, settore nel quale il progetto non ha competenze proprie. Ciò indica l'importanza di fare formazione e assicurare assistenza tecnica previa ai beneficiari, per evitare che insorgano dubbi e rischi (specialmente se le scelte degli agricoltori dipendono da **priorità delle politiche agricole** alla cui formulazione essi non hanno partecipato) che **ostacolano il successo** di queste azioni.

Allo stesso tempo, il PAIS ha fornito **formazione e assistenza tecnica** agli agricoltori distribuendo sementi, macchinari e fertilizzanti. Una componente del progetto ha inoltre appoggiato la moltiplicazione a partire dalle sementi pre-base di riso della varietà migliorata Nerica a ciclo corto (meno sensibile alla siccità) e adatta ai bassofondi. La formazione ha sostenuto il trasferimento di tecnologia, specialmente nel caso dell'economia dell'acqua (con l'introduzione dei bordi rialzati degli appezzamenti e della tecnica di trapianto delle piantine) e della moltiplicazione delle sementi di riso (per conto dell'ISRA da parte degli imprenditori agricoli o per la distribuzione tra i membri dei GIE da parte di questi).

Infine, il PAIS ha realizzato attività di **rafforzamento delle organizzazioni** dei produttori, ha eseguito la diagnosi istituzionale delle organizzazioni di produttori a Kolda, ha formato i 24 membri dei sindacati dipartimentali a Kaolack in materia di genere e sviluppo e ha creato 4 Comitati locali di genere e 2 reti dipartimentali dei GIE Nioro e Guinguiné (Sédhiou). Inoltre, il PAIS ha

rafforzato 10 organizzazioni di produttori dotandole delle corrispettive aziende agricole familiari Naatangué (Kaolack) promosse dall'ANIDA<sup>3</sup>.

#### IN CHE MISURA GLI ORGANI DI GESTIONE E DI PILOTAGGIO HANNO GARANTITO IL CORRETTO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITÀ DEI DUE PROGETTI?

Data la variabilità delle capacità degli esperti disponibili (tra l'altro il PAPSEN ha un agente o animatore per ogni regione contro i tre del PAIS [ossia uno per Dipartimento]), i due progetti sono **fortemente dipendenti** dai servizi tecnici locali e dalle agenzie agricole. Tale situazione rende inevitabile l'**allineamento dei due progetti alle priorità agricole nazionali e locali**. Il contributo del progetto al loro rafforzamento si è limitato – a parte il caso dell'ISRA e del CSF - alla formazione dei tecnici e dei membri dei comitati di pre-selezione dei FAD direttamente coinvolti nelle attività del progetto. Pertanto, il PAPSEN e il PAIS **non hanno inciso sui meccanismi decisionali e operativi** delle amministrazioni agricole assistite che seguono i propri criteri e regolamenti nelle loro collaborazioni con i due progetti. Tale approccio è in linea con la strategia dei due progetti di assistenza alle politiche agricole senegalesi ma la sua esecuzione automatica riduce il valore innovativo proprio delle iniziative di cooperazione internazionale. A livello micro, tale impostazione finisce per promuovere **soluzioni uniformi** che non sempre sono adattate al contesto (meccanizzazione, irrigazione goccia a goccia, moltiplicazione delle sementi per l'ISRA, aziende agricole Naatangué, etc.), con **attività ridondanti o non dimensionate** alle esigenze dei produttori. Numerosi agricoltori assistiti e beneficiari dei FAD hanno fatto notare come i contributi dei progetti (concretamente, l'estensione dei recinti delle aziende orticole, la moltiplicazione delle sementi, le dimensioni dei magazzini delle aziende orticole) siano assai diversi da quelli dei loro piani produttivi. La pianificazione delle attività dei progetti finisce per recepire tali tecnologie in quanto esse permettono di mobilitare le competenze tecniche delle agenzie agricole e quindi rinforzare la loro proiezione sul terreno piuttosto che sulle esigenze verificate nei rapporti diretti intessuti con gli agricoltori al momento dell'identificazione dei loro bisogni. L'autonomia decisionale, la promozione di un approccio proprio dei progetti, sono più evidenti nelle azioni di rafforzamento delle organizzazioni dei produttori, e in particolare di quelle che promuovono l'autonomizzazione delle donne.

In generale, l'esecuzione dei due progetti si è adeguata alle politiche agricole del Senegal, il che è coerente con la sua concezione, ma **non è stata in grado di orientarne le scelte in base a una visione e a degli apporti tecnici innovativi di propria concezione**. Infatti, le azioni di rafforzamento delle catene del valore orto-frutticole e risicole promuovono tecnologie **già menzionate** nei piani d'azione dei servizi agricoli decentrati. Il valore aggiunto di queste iniziative risiede soprattutto nella valorizzazione delle conoscenze create grazie alla collaborazione con il CNR e dal rafforzamento delle organizzazioni dei produttori. Tali input hanno prodotto effetti limitati in quanto i partner istituzionali dei due progetti hanno avuto un ruolo decisivo nell'orientare le scelte produttive dei beneficiari. Ciò è evidente nel ritmo di esecuzione delle attività di creazione delle aziende orticole al Centro, e nella scelta dei beneficiari dei FAD nel Sud, soggette a vicissitudini amministrative che l'adozione della modalità d'intervento finalizzata ai risultati propria di un progetto avrebbe dovuto evitare.

---

<sup>3</sup> Le aziende familiari Naatangué hanno una dimensione di Ha 1 - 2 suddivisi tra produzioni orticola, arboricola, avicola, piscicola, etc. e che sono dotate di pozzi con pompa solare e contenitore di stoccaggio.

### 3.5 Impatto

QUALI EFFETTI ECONOMICI, SOCIALI, AMBIENTALI E POLITICI HANNO PRODOTTO LE INIZIATIVE NEL BREVE TERMINE E QUALI PROCESSI DI TRASFORMAZIONE SONO STATI AVVIATI?

Il trasferimento di tecnologia e il rafforzamento delle capacità delle organizzazioni dei produttori e delle filiere ortofrutticola e risicola hanno prodotto **numerosi impatti positivi** in termini di produttività e di creazione di reddito. Questi risultati sono ancora limitati a causa del fatto che la maggiore parte delle attività produttive sono iniziate o state rinnovate a partire dal 2019. D'altra parte, l'associazione di diverse azioni nelle stesse aziende agricole ha prodotto risultati cumulativi. È il caso dei perimetri risicoli della Casamance, che hanno o stanno fruendo delle azioni di riabilitazione delle vallate, con migliore regimentazione dell'acqua e introduzione della tecnica del trapianto, e che al tempo stesso hanno beneficiato dell'accesso alle sementi migliorate, ai fertilizzanti e in alcuni casi ai macchinari agricoli. La combinazione di questi fattori ha fatto aumentare la produttività da MT/Ha 1-1,5 a MT/Ha 2-4 al punto che le produttrici di questi GIE hanno avuto eccedenze che hanno loro permesso di **passare dall'autoconsumo al rifornimento del mercato**.

Nel Centro, la situazione dei produttori è **più incerta** in quanto l'economia dell'acqua presenta problemi maggiori. L'azienda orticola di Touba Tul, ha registrato produttività della cipolla assai variabili, a secondo dell'annata agricola (da MT/Ha 25 nel 2014/2015 a MT/Ha 7 nel 2016/2017 e a MT/Ha 14 nel 2018/2019), così come anche la produzione di arachide ha registrato produzioni alterne, variabili tra MT/Ha 2 e MT/Ha 4, di anno in anno nello stesso periodo. Il pomodoro ha registrato i risultati più soddisfacenti, mantenendo una resa di MT/Ha 37 nelle campagne agricole 2017/2018 e 2018/2019. L'azienda di Farou Danaye Diop ha prodotto MT/Ha 3 di cipolle nel 2015/2016 e niente l'anno successivo a causa della mancata disponibilità di sementi e di input agricoli. Infatti, la contrattazione dei fornitori nella fase di installazione e le variazioni del clima hanno influito negativamente sulla costruzione dei pozzi e sul funzionamento dei sistemi goccia a goccia. Il PAPSEN nel Centro assiste 807 agricoltori, di cui 287 uomini e 520 donne. Questi agricoltori sono distribuiti su 18 aziende (3 aziende prioritarie e 15 dimostrative) per un totale di Ha 90 di superficie. Ogni produttore dispone in media di m<sup>2</sup> 500 e le donne m<sup>2</sup> 250. La produzione si concentra sulle cipolle, i pomodori e la lattuga, per esempio nelle aziende di Talagne, di Mbassis e di Darou Fanaye. Le produttività maggiori si registrano nelle aziende di Touba Toul, di Mbassis e di Sambé.

Si nota l'**estrema variabilità** della produttività in funzione dell'anno e dell'azienda. Tale situazione conferma che la tecnologia introdotta **non è in grado di controllare i fattori ambientali** (siccità) e **organizzativi** (funzionamento dei sistemi di pompaggio e accesso agli input agricoli) che influenzano la crescita degli ortaggi. Tali problemi sono stati sentiti in modo minore nel Sud, dove gli agricoltori intervistati riportano aumenti di produttività abbastanza omogenei – unicamente dipendenti dalla quantità di assistenza tecnica ricevuta – ma anche problemi a livello di accesso agli input e di commercializzazione del raccolto a secondo della distanza dai mercati urbani.

La meccanizzazione dei lavori agricoli è il settore nel quale le **insufficienze della progettazione e delle modalità di intervento** hanno prodotto gli impatti maggiori.

### 3.6 Sostenibilità

IN CHE MISURA I RISULTATI ATTESI SONO STATI OTTENUTI IN MODO SOSTENIBILE?

L'impiego delle conoscenze e delle innovazioni prodotte dalla collaborazione tra il CNR e l'ISRA e la continuazione dei risultati ottenuti dal PAPSEN e dal PAIS, sono **ostacolati dalla mancata risoluzione di alcuni nodi strategici delle politiche agricole del Senegal** e dalla conseguente collaborazione subottimale tra i due progetti e i servizi agricoli del MAER. Tali problemi sono evidenziati dal fatto che dopo che i partner se ne sono andati, alcune aziende agricole dimostrative nel Centro hanno ridotto le proprie attività e che le infrastrutture che erano state costruite hanno iniziato a deteriorarsi. La situazione è migliore nel Sud dove l'azione dei DRDR e delle SDDR è più flessibile e aperta agli apporti dei beneficiari.

L'aumento delle rese ha permesso a numerosi agricoltori di reinvestire nell'acquisto degli input produttivi. Le deficienze dei meccanismi di fornitura di input e di formazione e assistenza tecnica sono **ostacoli alla sostenibilità** di tali investimenti. La **farraginosità del credito** all'agricoltura come le insufficienti capacità tecniche locali aumentano i rischi a carico dei produttori e scoraggiano gli investimenti e l'espansione di sistemi colturali di successo. I due progetti hanno correttamente operato per risolvere tali problemi ma in modo troppo limitato per ottenere risultati strutturali che rimuovano i vincoli alla sostenibilità delle nuove tecnologie. Sono evidenti alcuni blocchi tecnici e organizzativi soprattutto nel Centro che, benché identificati dagli studi del CNR, sono poi stati **sottovalutati e affrontati in modo inadeguato** durante l'esecuzione delle attività.

### 3.7 Visibilità

IN CHE MISURA L'INIZIATIVA È STATA ACCOMPAGNATA DA UN'AZIONE DI COMUNICAZIONE FUNZIONALE A PROMUOVERE LE FINALITÀ STESSE DEL PROGETTO?

Il CNR ha creato due siti [www.papsen.org](http://www.papsen.org), [www.papsenpais.org](http://www.papsenpais.org), e <http://www.cnrweb.tv> per i video, che divulgano i risultati degli studi svolti e mettono a disposizione le mappe tematiche dei siti proposti per la realizzazione degli interventi dei progetti. Questo istituto ha inoltre organizzato e partecipato a conferenze nelle quali sono stati discussi i risultati degli studi realizzati. Il CNR svolge quindi un ruolo ausiliario nella divulgazione delle attività passate del PAPSEN anche dopo la fine del suo contributo iniziale. Questo apporto riguarda anche le attività di collaborazione attuali tra questo istituto e i due progetti e quindi ha una **validità limitata** per quanto riguarda il complesso delle loro iniziative successive.

### 3.8 Criteri trasversali: il genere

Le donne sono assai attive nelle organizzazioni dei produttori al Sud, dove spesso occupano i posti di presidente e di tesoriere dei GIE. Esse assumono un **ruolo centrale** nella gestione delle risorse del territorio grazie alle azioni di la regimentazione delle acque delle aziende risicole nelle vallate e nei perimetri irrigui. Le donne e i giovani sono ben rappresentati anche nei gruppi dei GIE del Centro (anche se la loro presenza a livello decisionale è spesso simbolica a causa delle dinamiche socio-economiche). L'introduzione della meccanizzazione e di sistemi di economia dell'acqua riducono i loro carichi di lavoro e la creazione di surplus produttivi consentono di generare redditi e quindi di influire più fortemente sulle scelte familiari e produttive grazie ai loro investimenti. Tuttavia, i ritardi nell'esecuzione delle attività dei due progetti hanno **disincentivato** la partecipazione delle donne alla gestione delle aziende orticole di Darou Fanaye Diop e di Bambey Sérère. Ovviamente, tali risultati sono un riflesso dell'**insufficiente impegno** profuso dal PAPSEN

nel rafforzamento delle organizzazioni dei produttori e della **dispersione di risorse** in diverse azioni prima di avere creato le condizioni che ne permettano uno sfruttamento efficiente.

## 4. Conclusioni, lezioni apprese e buone pratiche

### 4.1 Conclusioni

#### 4.1.1 Rilevanza

Il Senegal, come sancito dal “Documento Triennale di Programmazione e di Indirizzo 2017-2019”, è un Paese prioritario per la Cooperazione Italiana, che negli ultimi anni ha aumentato in maniera determinante le proprie attività nel Paese. Tale attenzione particolare è stata ribadita con il lavoro di coordinamento in ambito UE, che ha condotto al “Documento di Strategia Congiunta europea per il Senegal 2018-2023”. La strategia settoriale per l’agricoltura e lo sviluppo rurale definita dal Senegal e sostenuta dal coordinamento degli Stati membri europei ha identificato un obiettivo generale per tale settore rivolto al miglioramento della sicurezza alimentare delle popolazioni.

La strategia dei due progetti è complementare dal punto di vista geografico e operativo. Essi collaborano con le autorità e i servizi agricoli del MAER di cui si avvalgono per la pianificazione e per la realizzazione delle attività di campo e con le organizzazioni degli agricoltori che consentono la mobilitazione dei beneficiari. Le loro attività si concentrano sul rafforzamento e sul trasferimento di tecnologia ai produttori mentre contribuiscono in modo limitato al rafforzamento delle capacità delle istituzioni e dei servizi di assistenza agricola. Tale strategia è lacunosa in quanto le limitate capacità e risorse dei servizi agricoli locali obbligano i due progetti ad adattare le proprie attività alle priorità del MAER e dei servizi agricoli decentrati assistiti, il che limita lo sfruttamento delle conoscenze e tecnologie prodotte dagli studi e dalle ricerche realizzate grazie alla loro collaborazione con l’Istituto di Bio-Economia (IBE) del CNR.

#### 4.1.2 Coerenza

I due progetti sono coerenti e integrati con le politiche agricole del Senegal e con le priorità della Cooperazione Italiana in questo Paese, oltre che con il Documento di programmazione triennale 2019-2021 e con le Linee Guida Agricoltura Sviluppo Rurale Sicurezza Alimentare (2012) della DGCS. L’AICS ha partecipato alla programmazione congiunta dell’UE, sicuramente successiva all’elaborazione dei due progetti, ma che in ogni caso è un punto di riferimento per l’implementazione e il coordinamento con gli altri Stati membri. La partecipazione (e il coordinamento dal 2019) al gruppo tematico dei donatori (sviluppo rurale) consente, inoltre, il coordinamento anche con gli altri paesi extra europei, e agenzie multilaterali.

#### 4.1.3 Efficienza

Le risorse disponibili per l’esecuzione delle attività di campo sono assai limitate, specialmente nei Dipartimenti assistiti unicamente dal PAPSEN nel Centro. La collaborazione con le agenzie agricole senegalesi e con le agenzie e gli uffici regionali e dipartimentali del MAER mobilita risorse professionali addizionali nell’impostazione e nel monitoraggio delle attività ma finisce per frammentare ulteriormente gli interventi dei due progetti in base alle priorità contingenti di tali entità e pertanto limita l’ottenimento di un impatto congiunto sulle catene del valore orto-frutticola e risicola. Le procedure senegalesi di aggiudicazione dei contratti e quelle della Cooperazione Italiana per l’approvazione delle varie fasi degli appalti hanno prodotto ritardi nell’esecuzione dei due progetti, cui nel 2020 si sono aggiunti quelli della pandemia COVID-19. I ritardi maggiori riguardano l’esecuzione delle opere infrastrutturali, vincolate a laboriose procedure di licitazione e di controllo, e l’attribuzione dei crediti ai produttori (Fondi agricoli di sviluppo o FAD), pure

soggetta a una laboriosa opera di preselezione realizzata dai comitati dipartimentali istituiti dal PAIS. Essa precede la valutazione economico-finanziaria da parte delle banche erogatrici, anch'esse ritardate dalle proprie procedure interne. Il risultato di questa situazione è stato che il PAPSEN aveva speso il 18% del budget disponibile alla fine del 2019, il PAIS il 9% e il PAPSEN/CNR il 100% dei fondi, mentre i FAD, iniziati nel 2018, avevano distribuito circa euro 0,4 milioni di crediti alla fine del 2020.

I progetti assegnano all'AICS un fondo esperti e un fondo a gestione diretta in loco per fornire assistenza tecnica alle iniziative. Il PAPSEN ha dal suo inizio avuto un esperto della Cooperazione Italiana. Il PAIS ha avuto una situazione più altalenante. Il fondo esperti del PAIS non è stato utilizzato e nel 2019 è stato convertito in fondo a gestione diretta in loco a seguito di una delibera AICS di non ricorrere alle missioni ma a contratti locali nelle varie sedi. Dal 2018 gli esperti sono gestiti dal fondo in loco unico di assistenza tecnica della Sede AICS di Dakar. I Fondi a gestione diretta in loco sono serviti per contrattare degli esperti locali che svolgono attività tecniche e amministrative e altre spese legate alle attività iniziali del PAPSEN/CNR, al funzionamento delle convenzioni di finanziamento, alla logistica e all'ufficio.

La pianificazione e il monitoraggio dei due progetti si concentra sulle attività di attribuzione e di esecuzione dei contratti piuttosto che sui risultati delle loro attività. Le informazioni raccolte e gli indicatori calcolati non servono quindi per la presa delle decisioni e l'orientamento dei due progetti. Tale situazione ha ostacolato l'impiego dei risultati ottenuti finora nella formulazione dei contenuti delle attività di comunicazione e della disseminazione delle innovazioni e buone pratiche prodotte.

#### *4.1.4 Efficacia*

PAPSEN/CNR. Gli studi condotti dal CNR in collaborazione con l'ISRA hanno prodotto una cinquantina di ricerche agro-ambientali e socio-economiche, rapporti di missione e una quarantina di mappe tematiche per la programmazione territoriale degli interventi dei due progetti. Il CNR ha consigliato il PAPSEN (componente Centro) nel rafforzamento delle capacità dell'ISRA.

PAPSEN. Questo progetto ha creato 3 aziende orticole irrigue pilota, ha scelto 70 siti per la creazione delle aziende dimostrative di cui 15 sono state realizzate, addestrando 1.054 agricoltori e assistendo 807 produttori. I lavori di riabilitazione sono in gran parte in corso o non sono ancora iniziati. Le 3 aziende pilota di Mbassis, Touba Toul e Darou Fanaye Diop non dispongono ancora dei sistemi fotovoltaici per azionare le pompe sommerse dei pozzi trivellati. Nel Centro, il PAPSEN ha identificato altre 55 aziende dimostrative che non sono ancora funzionanti a causa della mancata installazione dei sistemi fotovoltaici che azionano le pompe sommerse. In alcuni casi i manufatti costruiti sono deficienti, in particolare per quanto riguarda le infrastrutture irrigue e i magazzini di stoccaggio. Il progetto ha assistito l'elaborazione dei Piani di Sviluppo Locale di 21 comuni ha costruito 7 magazzini cerealicoli sui 10 previsti e ha pianificato e sta completando la costruzione di km 100 di piste per integrare le zone di produzione al mercato nel Sud.

PAIS. Questo progetto ha creato comitati locali di genere, rinforzato le organizzazioni dei produttori, in particolare i gruppi di donne, mediante eventi formativi, e i funzionari dei servizi agricoli in alcune pratiche strumentali all'esecuzione delle attività del progetto. Esso ha identificato 16 vallate e iniziato i lavori di sviluppo e di sistemazione dei suoli di bassopiano per migliorare la regimentazione dell'acqua nelle risaie. Il progetto ha istituito i comitati dipartimentali di preselezione dei progetti FAD che hanno iniziato a finanziare 136 progetti per un ammontare di euro 404.009, sia a sostegno della creazione di infrastrutture che della produzione.

#### 4.1.5 Impatto

Il concorso di diverse azioni, come la riabilitazione dei suoli delle aziende – per mezzo della sistemazione idraulico-agraria per la regimentazione delle acque, in modo da favorire il dilavamento del sale –, la formazione e la fornitura di sementi, macchinari e fertilizzanti, oltre alla costituzione di una sub-filiera delle sementi risicole, ha aumentato le rese orto-frutticole e raddoppiato, e in alcuni casi triplicato, le rese del riso. Questa crescita presenta forti variazioni annuali nel Centro a causa della incompletezza o dell'insufficienza delle opere idrauliche e della dipendenza della produzione dalle regolari forniture di input sovvenzionati. I risultati più consistenti sono stati ottenuti nel Sud, dove l'aumento della produzione di riso da parte delle donne assistite ha soddisfatto non solo le esigenze di auto-consumo ma, per la prima volta, ha fornito un surplus di raccolto la cui vendita ha generato un reddito monetario. Le maggiori difficoltà incontrate nell'adozione delle tecniche produttive innovative consistono nell'accesso all'acqua che diversi agricoltori del Centro ritengono troppo costosa, e nell'inadeguatezza della manutenzione e della riparazione delle attrezzature agricole. Tale situazione indica che il trasferimento di queste tecnologie è stato impostato in modo semplicistico, o meglio *top down*, mancando di una sperimentazione adeguata o almeno di dimostrazioni comparative di campo che fornissero agli agricoltori gli elementi per scegliere le opzioni più appropriate alle loro capacità e alle loro esigenze. Il ritardo nella concessione dei crediti FAD ha spesso obbligato i beneficiari a limitare gli anticipi colturali e quindi l'espansione della produzione. La loro assegnazione senza che venissero realizzate misure collaterali adeguate, come la formazione e l'assistenza tecnica, ha limitato l'efficienza dell'uso degli input acquistati con tali fondi. Infine, la dispersione delle attività sul territorio unita ai ritardi delle attività frena la loro convergenza nell'integrazione delle catene del valore e la risoluzione dei vincoli che limitano la produttività agricola.

#### 4.1.6 Sostenibilità

L'assistenza al MAER si è concentrata sulla creazione di alcune capacità tecniche a sostegno dell'esecuzione delle politiche agricole. In effetti queste ultime orientano le scelte degli attori delle catene del valore promosse dai progetti limitando la loro autoregolamentazione. Tale situazione influenza anche il trasferimento di tecnologia dall'ISRA ai produttori favorendo la disseminazione delle innovazioni la cui convenienza non è stata provata nelle condizioni di impiego. Pertanto, la sostenibilità dell'innovazione agricola fornita da questi progetti dipende dal riorientamento delle politiche agricole in direzione di una maggiore auto-regolamentazione delle catene del valore.

#### 4.1.7 Comunicazione e visibilità

La componente PAPSEN/CNR è stata la più attiva nel campo della comunicazione. Il CNR ha divulgato i risultati delle ricerche e degli studi realizzati con l'ISRA. I siti web creati dal CNR sono tuttora attivi e forniscono l'accesso agli studi e alla cartografia realizzati nei primi anni del PAPSEN e del PAIS oltre che al recente contributo di questo istituto all'assistenza tecnica nel Sud.

#### 4.1.8 Equità di genere

Il PAIS, e in misura minore il PAPSEN, hanno promosso l'autonomizzazione delle donne che sono i principali attori dell'agricoltura in Senegal. Le azioni dei due progetti hanno avuto un impatto positivo sulla partecipazione delle donne alla gestione della produzione agricola in seguito all'elaborazione della strategia di genere e del conseguente piano di azione dettagliato (2017) da parte di un'esperta senegalese che hanno permesso l'organizzazione dei comitati locali e l'esecuzione sistematica di attività in questo settore, con notevoli risultati nel campo della formazione e dell'autonomizzazione delle donne appartenenti ai GIE femminili, in particolare nel Sud dove hanno aumentato la produzione risicola e hanno iniziato la transizione dall'autoconsumo alla produzione commerciale.

## 4.2 Buone Pratiche

Le attività realizzate nell'ambito dei due progetti hanno messo in evidenza le seguenti buone pratiche.

*Catena del valore del trasferimento di tecnologia.* L'integrazione tra la ricerca applicata o sperimentazione e le dimostrazioni nel campo degli agricoltori favoriscono l'adozione sostenibile dell'innovazione purché non cerchino di imporre pacchetti tecnologici preconfezionati. Per raccogliere i frutti di questo approccio occorre realizzare prove comparative tra varie tecnologie, comprese quelle tradizionali, in modo da prendere in considerazione le capacità e il punto di partenza che variano da produttore a produttore.

*Pianificazione territoriale.* La realizzazione di studi territoriali (agro-ecologici e socio-economici) permette di definire i vincoli e le condizioni che determinano il successo del trasferimento di tecnologia. La loro convalida e la loro divulgazione è parte integrante della pianificazione territoriale in quanto valorizza l'apporto dei beneficiari nella definizione degli obiettivi e delle modalità d'intervento.

*Autonomizzazione delle donne.* L'organizzazione delle donne in agricoltura valorizza il ruolo che svolgono in questo settore elevandolo da quello di fornitrici della manodopera familiare a protagoniste delle scelte produttive. Il loro rafforzamento pertanto deve comprendere la creazione di capacità tecniche ma anche la creazione delle capacità gestionali di queste organizzazioni.

## 4.3 Lezioni Apprese

In quanto alle lezioni apprese, il team di valutazione ritiene che, per il prosieguo dei due progetti o per interventi che saranno programmati in futuro nello stesso settore, sia utile tenere conto degli aspetti di seguito descritti.

*Impostazione strategica.* Un approccio che non sia esclusivamente basato su un allineamento alle politiche agricole nazionali ma piuttosto sullo sviluppo di una propria visione strategica da parte degli organi di gestione dei progetti di sviluppo agricolo favorisce il trasferimento di tecnologia innovativa - il valore aggiunto della cooperazione internazionale - agli agricoltori.

*Rafforzamento e partecipazione delle organizzazioni dei produttori.* Il rafforzamento delle capacità gestionali delle organizzazioni dei beneficiari aumenta il loro peso nell'orientamento e nell'esecuzione delle attività dei progetti di trasferimento di tecnologia. Esso stimola il coinvolgimento dei gruppi vulnerabili spesso esclusi da queste azioni a causa della loro difficoltà di dialogo con i servizi tecnici e di propensione al rischio.

## 5. Raccomandazioni

Infine, il team di valutazione formula le seguenti raccomandazioni.

*AICS, UGP. Gestione dei progetti orientata ai risultati.* Rivedere i quadri logici dei progetti in modo che i loro indicatori (non più di dieci *indicatori principali* da usare nella pianificazione strategica e nella comunicazione) misurino il progresso verso il raggiungimento dei suoi risultati e obiettivi, ossia il cambiamento delle attività, delle condizioni e del contesto dei beneficiari indotti dai progetti. Elaborare le specifiche di ogni indicatore con il piano di rilevazione dei dati di base (baseline) e addestrare gli addetti alla loro raccolta.

*AICS, UGP. Collegamento tra monitoraggio e comunicazione.* Usare i valori degli *indicatori principali* per la comunicazione istituzionale (rapporti annuali) ed esterna (divulgazione tra i partner

e i beneficiari). Usare i valori degli indicatori nelle attività di comunicazione per assicurare la loro condivisione con tutti gli aventi diritto (responsabilizzazione a monte e a valle dei progetti).

*AICS. Catene del valore orto-frutticola e risicola.* Discutere con gli altri donatori coinvolti nel finanziamento della sicurezza alimentare del Senegal le esigenze di auto-regolamentazione delle catene del valore agricole in un'ottica di *governance* partecipativa che riduca l'influenza dei sussidi nell'orientare le scelte dei produttori. I risultati di tali discussioni dovrebbero contribuire alla formulazione di una posizione comune nelle discussioni con il MAER sul ruolo che i sussidi giocano nell'orientare la produzione agricola.

*UGP. Rafforzamento della catena del trasferimento di tecnologia.* Elaborare dimostrazioni delle tecnologie e delle innovazioni produttive che permettano la comparazione delle tecnologie proposte. Completare le dimostrazioni con scambi di esperienze tra agricoltori e storie di successo. Includere sistematicamente gli elementi che determinano il successo del trasferimento di tecnologia (capitalizzazione delle buone pratiche, sperimentazione comparativa, formazione finalizzata ai risultati) nelle azioni di assistenza tecnica.

*MAER, UGP in collaborazione con le banche.* Sistematizzare le esperienze dei crediti ai produttori ed elaborare studi di settore o meglio piani d'affari (*business plans*) di riferimento nel calcolo dei rischi delle attività da finanziare.

*UGP. Formazione finalizzata all'appropriazione da parte dei beneficiari.* Stabilire i criteri cui devono attenersi le attività di formazione. Esse dovrebbero comprendere: (a) l'elaborazione del manuale del formatore e documentazione succinta (poster, guide operative) da utilizzare nella formazione dei formatori e nelle dimostrazioni nel campo degli agricoltori e (b) il requisito che i beneficiari formulino un'agenda o un piano di impiego delle capacità e delle conoscenze sviluppate. In tal modo sarà possibile finalizzare le formazioni su obiettivi concreti, pianificare l'assistenza ai beneficiari e misurare il livello del loro apprendimento.

*UGP. Piano di mobilitazione degli esperti.* Elaborare un piano di formazione e di assistenza tecnica che definisca le capacità richieste per lo svolgimento delle tecnologie promosse dai due progetti. Tale piano dovrebbe definire le competenze degli esperti contrattati direttamente dai progetti e quelle richieste al personale delle agenzie agricole convenzionate. Includere tali specifiche nei protocolli di intesa con le agenzie agricole menzionate.

*AICS, MAER. Creazione di capacità per la riparazione dei macchinari e delle attrezzature agricole.* Creare una rete di meccanici in grado di riparare i macchinari agricoli e di distributori di pezzi di ricambio prossimi agli utilizzatori, in alternativa alla distribuzione pura e semplice dei macchinari. Nel caso non sia possibile realizzare un piano di formazione dei meccanici, rinforzare o creare servizi di meccanizzazione. La definizione della densità della rete di meccanizzazione dovrebbe basarsi su studi e cartografie tematiche e quindi avvantaggiarsi dalla ri-attivazione del Sistema di informazione geografica sviluppato dal CNR all'inizio del PAPSEN.

*AICS, UGP, MAER. Rafforzamento organizzativo ed equità di genere.* Sviluppare o realizzare in collaborazione con altre iniziative moduli di formazione sulla gestione orientata ai risultati rivolti ai leader GIE e in particolare a quelli femminili.

