

1034 974



World Food  
Programme

Programa  
Mundial de  
Alimentos

Programme  
Alimentaire  
Mondial

برنامج  
الغذية  
العالمي

The Food Aid Organization of the United Nations System

## SCHEMA DE STRATEGIE DE PAYS – SENEGAL

# Résumé

Le Sénégal est un pays sahélien à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Il ne figure pas parmi les pays les moins avancés (PMA), mais il est classé par le PNUD, dans son rapport sur le développement humain pour 2000, comme pays à faible développement humain, au 155ème rang sur un total de 174 pays. Le revenu par habitant est estimé à 520 dollars E.-U. en 1998 et la population, selon le Rapport sur le développement de la Banque mondiale en 1997/1998, est estimée à neuf millions d'habitants avec un taux de croissance moyen de 2,7 pour cent par an. Le taux de croissance urbaine a été en moyenne entre 1990 et 1999 de quatre pour cent et environ 50 pour cent de la population vit dans les centres urbains.

Au cours de la période 1995-1997, et suite à la mise en œuvre d'importantes réformes structurelles, son produit intérieur brut (PIB) a cru en moyenne de cinq pour cent. En matière de sécurité alimentaire, la production céréalière est caractérisée par son insuffisance face à une demande croissante. La disponibilité annuelle brute de céréales par habitant au cours des cinq dernières années se situe en moyenne à 105 kilogrammes contre une moyenne admise de 185 kilogrammes. Le pays doit en conséquence importer chaque année plus de 40 pour cent de ses besoins en céréales. Selon une enquête menée par la Banque mondiale, la pauvreté au Sénégal touche environ 30 pour cent des ménages sénégalais et les femmes, analphabètes à 75 pour cent, représentent environ les deux tiers de la population pauvre. L'accès aux services sociaux essentiels est très limité en ce qui concerne la santé, l'éducation et l'emploi.

En appui à la politique du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté, le futur programme de pays (2002-2006) concentrera davantage ses efforts, en intervenant principalement dans les secteurs sociaux que sont la santé/nutrition et l'éducation/formation. Il couvrira les zones rurales marginalisées et exposées à l'insécurité alimentaire, ainsi que certains quartiers des principales villes du pays où la pauvreté et le chômage rendent extrêmement difficile l'accès à la nourriture. Les activités futures répondront aux priorités 1, 2 et 4 de la politique visant à favoriser le développement.

Autour des activités de développement assistées dans le cadre des deux composantes sociales du futur programme de pays que sont les centres de nutrition communautaires et les actions d'éducation, une réserve alimentaire sera créée pour des activités de prévention et d'atténuation des effets des catastrophes.

## L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES QUI SOUFFRENT DE LA FAIM

### Le contexte économique et social

1. Le Sénégal est un pays sahélien à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), avec un revenu par habitant de 520 dollars E.-U. en 1998. Le rapport sur le développement humain du PNUD pour 2000 classe le Sénégal dans la catégorie des pays à faible développement humain au 155ème rang sur un total de 174 pays. Sa population en 1999 est estimée à 9,2 millions d'habitants avec un taux annuel de croissance démographique moyen de 2,6 pour cent, mais de quatre pour cent pour la population urbaine. Au cours de la période 1995-1997, à la suite de la mise en œuvre d'importantes réformes structurelles, le produit intérieur brut (PIB) a cru en moyenne de cinq pour cent.
2. Suite aux élections présidentielles de mars 2000, un nouveau gouvernement d'alternance dirige le pays. Un grand nombre de réformes, de redressements, de changements et de projets sont à l'étude. Les priorités du gouvernement, exprimées dans la déclaration de politique générale du Premier Ministre en juillet 2000, sont la sécurité aux frontières et à l'intérieur du pays, la santé, l'éducation, les secteurs productifs de l'agriculture, de l'industrie et des services.
3. Des efforts intenses et soutenus restent à faire pour amener l'économie sénégalaise vers une meilleure croissance, mais surtout et avant tout pour réduire de manière significative le chômage et la pauvreté.
4. Le nombre de chômeurs augmente en effet à un rythme de 11 pour cent par an et affecte particulièrement les jeunes en milieu urbain, où il atteint 40 pour cent pour la tranche d'âge de 20 à 35 ans. Toutefois, selon l'enquête sur les priorités, il existe des disparités notables parmi les régions et entre le milieu urbain et les zones rurales. A Dakar par exemple, ce taux est de 25 pour cent (23 pour cent pour les hommes et 27 pour cent pour les femmes) tandis que dans les autres régions, il est en dessous de 10 pour cent.
5. D'après une enquête au niveau des ménages menée au Sénégal en 1992 par la Banque mondiale, la pauvreté se concentre dans les zones rurales (75 pour cent des ménages pauvres se trouvent en milieu rural), mais également en larges poches dans les zones urbaines où vit près de la moitié de la population du pays.
6. L'agriculture est la source principale d'emploi en milieu rural et de revenus pour plus de 60 pour cent de la population sénégalaise bien qu'elle ne représente que 17 pour cent du PIB. Le secteur primaire est dominé par la culture de l'arachide, les secteurs secondaire et tertiaire restent largement tributaires du secteur primaire. Les huileries occupent une large part du secteur secondaire et 30 pour cent des matières premières utilisées dans l'industrie sénégalaise proviennent du secteur agricole.
7. En matière de santé, le taux de mortalité infantile a baissé de huit pour cent durant la dernière décennie en passant de 76 pour 1 000 à 70,1 pour 1 000. Cependant, l'évolution n'a pas été constante durant cette période et pendant la période de 1995 à 2000, on note une augmentation de 18 pour cent<sup>1</sup>. Le taux officiel de mortalité maternelle avoisinait 560 pour 100 000 naissances vivantes entre 1990 et 1998. L'espérance de vie à la naissance est de 51 ans pour les hommes et de 53 ans pour les femmes. Plus de 40 pour cent de la population vivent loin des centres de santé. Le pays dispose d'un hôpital pour

<sup>1</sup> Rapport provisoire de l'enquête par grappe à indicateurs multiples (MICS II), UNICEF, octobre 2000.



plus de 500 000 habitants, d'un centre de santé pour 150 300 habitants et d'un médecin pour 12 700 habitants<sup>2</sup>.

8. Seulement un quart des ménages sénégalais ont accès à l'eau potable, et un tiers dispose d'un système d'assainissement. Les villes, dont la capitale, Dakar, est l'exemple extrême, s'étant développées anarchiquement et à un rythme grandissant, se plient sous les problèmes d'ordures ménagères, de canaux et de caniveaux non entretenus et du développement de maladies liées à l'insalubrité (paludisme, gastro-entérites, amibiases, etc.).
9. En matière d'éducation, le Sénégal vise la scolarisation universelle en 2008 et un minimum de 10 ans de scolarité pour plus de la moitié des jeunes Sénégalais en 2015. Bien que l'analyse des tendances de ce secteur fasse apparaître une évolution positive, un grand nombre de problèmes restent à résoudre. Au niveau national, en 1998/99 le taux brut de scolarisation dans l'enseignement élémentaire était de 66,9 pour cent<sup>3</sup> (derrière la moyenne de 75 pour cent de l'Afrique subsaharienne). Comme pour la plupart des pays en développement, la scolarisation des filles est en retard par rapport à celle des garçons, respectivement 70,3 pour cent et 63,4 pour cent. On note aussi de fortes disparités entre les milieux urbain (86 pour cent) et rural (42 pour cent). L'enquête menée par l'UNICEF en 1996<sup>4</sup> a fait ressortir qu'avec un niveau d'éducation primaire chez la mère, le taux de scolarisation des enfants atteint 97 pour cent. Le taux d'analphabétisme des femmes reste cependant de l'ordre de 75 pour cent.

### Les caractéristiques de l'insécurité alimentaire

10. L'agriculture au Sénégal est fortement marquée par la faiblesse et la forte variabilité de la pluviométrie, la saturation et la dégradation des terroirs ainsi que par des contraintes d'ordre structurel et économique. Sous l'effet conjugué de ces contraintes, la production agricole par habitant se réduit d'année en année. La production brute de céréales sur ces cinq dernières années (1995-1999) a été en moyenne de 940 000 tonnes par an, dégageant ainsi une disponibilité brute moyenne d'environ 105 kilogrammes par habitant, alors que la norme officielle est de 185 kilogrammes par habitant. Le Sénégal doit en conséquence importer plus de 40 pour cent de ses besoins en céréales; il importe chaque année en moyenne environ 500 000 tonnes de riz et près de 250 000 tonnes de blé.
11. L'accroissement naturel de la population et le taux d'urbanisation qui atteint environ 50 pour cent font du Sénégal un des pays les plus urbanisés d'Afrique. Cette situation se traduit par une demande croissante des besoins céréaliers qui devront de plus en plus être assurés par les importations commerciales.
12. L'insécurité civile en Casamance y alourdit l'insécurité alimentaire. La production alimentaire principale, le riz, a chuté de 30 pour cent au cours des 10 dernières années. Les populations rurales fuyant les bandes armées et les mines sont entassées par milliers dans les villes, en particulier Ziguinchor et Kolda, ou ont quitté le territoire national pour se réfugier en Gambie ou en Guinée-Bissau. Aujourd'hui, le gouvernement a entrepris des efforts importants pour ramener la paix dans cette région qui compte 11 pour cent de la population, 15 pour cent des terres cultivées et 19 pour cent de la production agricole.

<sup>2</sup> Direction de l'hygiène et de la santé publique, 1996.

<sup>3</sup> Rapport national préparé par la Direction de la planification et de la réforme de l'éducation pour le Forum mondial sur l'éducation de Dakar d'avril 2000.

<sup>4</sup> Gouvernement du Sénégal et UNICEF, Evaluation des objectifs intermédiaires au Sénégal, septembre 1996.



19. Selon les résultats de l'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV)<sup>8</sup> au Sénégal menée par le PAM en 1997 et mise à jour en avril 2000, la plupart des zones sujettes à des sécheresses ne sont pas vulnérables à l'insécurité alimentaire. La population de ces zones a développé des systèmes de vie basés sur une diversification des sources de revenus. Depuis déjà quelque temps, les populations des zones marginales du Bassin Arachidier<sup>9</sup>, ainsi que celles de la Vallée du fleuve Sénégal, tirent leurs revenus du petit commerce, de l'artisanat des activités agricoles et surtout des transferts d'argent venant des émigrés à l'étranger. Par ailleurs, certains départements du Bassin Arachidier, qui ont pour activité principale la production d'arachide (culture de rente), ne présentent pas de signes d'insécurité alimentaire.
20. En revanche, dans les centres urbains, une frange élevée de la population demeure vulnérable à l'insécurité alimentaire. De même, dans le centre-est du pays (Kaffrine, Tambacounda et Kédougou), malgré le potentiel agricole assez important, les populations n'ont pas développé de système de vie leur permettant d'atteindre la sécurité alimentaire.
21. Les départements de la région de Casamance se caractérisent à la fois par un risque élevé de vulnérabilité et une très faible capacité à faire face aux chocs, qu'ils soient naturels, économiques ou civils. En effet, cette région souffre d'enclavement géographique caractérisé par un faible réseau de transport qui entrave non seulement son approvisionnement en produits alimentaires, mais aussi le développement de la production agricole et la commercialisation des produits, notamment des fruits et légumes. A cette situation, s'est ajoutée l'insécurité civile depuis une quinzaine d'années. Beaucoup de paysans ont dû abandonner leurs activités agricoles et sont confrontés à une insécurité alimentaire croissante en raison des faibles possibilités de développement d'activités génératrices de revenus.
22. Bien que les indicateurs de pauvreté soient différents entre le milieu rural et le milieu urbain, la relation entre ces deux pauvretés est de plus en plus forte. Le phénomène de glissement de la pauvreté rurale conjoncturelle en pauvreté urbaine structurelle ne fait que s'accélérer. La pauvreté rurale est souvent synonyme de faibles revenus monétaires, faible niveau d'autoconsommation, difficultés d'accès au crédit et faible couverture des services sociaux de base. La spirale de la pauvreté en milieu rural s'explique par des revenus monétaires provenant presque exclusivement de l'agriculture, qui dépend fortement des aléas climatiques. Ceci amène parfois les populations rurales à recourir à des produits de substitution pouvant entraîner des carences alimentaires, voire une dégradation de l'état de santé, qui a pour conséquence une baisse des capacités de production. En milieu urbain, les indicateurs de pauvreté les plus pertinents sont liés à l'accès aux services urbains, à la propriété foncière et à la possibilité pour les couches les plus vulnérables de trouver un système de solidarité (l'exclusion sociale constatée en milieu urbain est l'un des facteurs principaux qui aggravent la pauvreté).
23. La pression démographique, les faibles rendements agricoles et la difficulté d'avoir accès à des activités génératrices de revenus en milieu rural poussent un nombre croissant de personnes à émigrer dans les villes à la recherche d'un emploi. La plupart de ces personnes n'ont aucune qualification ni formation professionnelles. Ils s'entassent dans les quartiers périphériques non lotis des villes, en particulier à Dakar. Ils ont des difficultés pour s'intégrer dans l'économie urbaine et se retrouvent ainsi au chômage. Cette

<sup>8</sup> La vulnérabilité à l'insécurité alimentaire est une notion liée au degré d'exposition aux risques conjoncturels ou structurels (climatiques, politiques, sociaux, économiques) et à la capacité à y faire face (mécanismes de régulation, voire de survie).

<sup>9</sup> M'Bake, Diourbel, Louga, Tivaouane.



marginalisation inéluctable les exclut de toute forme de solidarité sociale et de tout service social.

24. Dakar, qui regroupe 54 pour cent de la population urbaine du pays, constitue à elle seule la région de concentration de 50 pour cent des pauvres urbains. Elle continue à être le principal pôle d'attraction des migrants des zones rurales mais concentre aussi les catégories défavorisées telles que les handicapés et les orphelins qui cherchent un "revenu" en mendiant. Les manifestations les plus visibles de paupérisation sont la malnutrition des enfants, l'exclusion des groupes sociaux, la dégradation des conditions d'hygiène et le banditisme.

### La population cible

25. La typologie des bénéficiaires est liée à leur localisation (rurale ou urbaine), au sexe, à l'âge, au type de pauvreté, au niveau de solidarité auquel l'individu peut encore prétendre et à sa situation par rapport à la vulnérabilité (exposition aux risques et capacité d'y faire face).
26. Les **femmes** représentent près de 53 pour cent de la population totale du pays et 53 pour cent de la population rurale<sup>10</sup>. Les ménages pauvres dirigés par des femmes ne comptent que 24,5 pour cent d'actifs et seulement 10,7 pour cent de la population active féminine ont une qualification contre 45,6 pour cent de la population active masculine. Ceci explique qu'en milieu urbain, 57,8 pour cent des femmes font du petit commerce, seule occupation non qualifiée possible<sup>11</sup>. Le chômage touche plus les femmes urbaines.
27. Les **enfants** des familles pauvres, qui sont en rupture totale avec le noyau familial, vivent quasiment en marge de la société et dans des conditions d'insalubrité totale. Ils sont en proie à la délinquance et constituent un groupe particulièrement vulnérable.
28. Les **ménages ruraux du centre-est** du Sénégal (Kaffrine, Tambacounda et Kédougou), qui représentent environ neuf pour cent de la population du pays, se caractérisent aussi par une vulnérabilité élevée. La forte pauvreté, qui dans certains cas dépasse 50 pour cent des ménages, ainsi que le taux élevé d'analphabétisme entravent le développement socio-économique et contribuent au maintien des faibles taux de scolarisation.
29. Une part importante de la **population de la Casamance** figure parmi les groupes fortement vulnérables. Les deux groupes les plus à risque sont: i) les ménages ruraux qui ont dû abandonner la culture du riz, leur seule source d'approvisionnement alimentaire<sup>12</sup>; ii) les enfants en âge scolaire qui, à cause de l'insécurité, doivent parcourir de très longues distances pour aller à l'école et se déscolarisent.

<sup>10</sup> Enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM)—DPS, 1997 .

<sup>11</sup> Enquête PAM/ACV sur la vulnérabilité urbaine—septembre 2000.

<sup>12</sup> L'enquête de vulnérabilité urbaine de septembre 2000 indique la spécificité et la gravité du cas de Ziguinchor: il y a un actif pour quatre personnes alors qu'un actif sur deux est inoccupé. Soixante-dix pour cent des ménages consacrent plus des deux tiers de leurs revenus aux dépenses alimentaires et la taille des ménages est en moyenne de 11 personnes. Bien que le taux d'analphabétisme (tant global que pour les femmes) soit bien inférieur à la moyenne nationale, le niveau de formation professionnelle des chefs de ménage y est particulièrement bas. Ainsi, 85 pour cent de la population active ne possèdent pas de qualifications.



## PRIORITES ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'INSECURITE ALIMENTAIRE

30. Le nouveau gouvernement, constitué en avril 2000, a confirmé la continuation des principales politiques sectorielles mises en oeuvre par l'ancien gouvernement. Ainsi, dans le domaine de l'éducation, l'objectif global du programme décennal reste d'atteindre en 2008 la scolarisation universelle. Le nouveau gouvernement entend poursuivre les efforts pour la promotion de la scolarisation des filles et l'amélioration de la qualité des prestations dans tous les cycles d'enseignement. En matière d'analphabétisme, l'objectif du Plan décennal pour l'éducation de base est d'éradiquer l'analphabétisme en 2008 en accordant la priorité à la prise en charge des besoins éducatifs des femmes et des filles. L'accent sera mis sur l'alphabétisation des femmes et la réduction des disparités entre zones rurales et zones urbaines. Un programme décennal pour l'éducation et la formation est actuellement en cours de financement.
31. Au niveau de la **santé**, le Programme décennal (1998-2007) de développement sanitaire et social, adopté en mai 1997, vise entre autres à assurer l'accès à des soins de santé de qualité aux groupes vulnérables. Ceci reste en parfait accord avec la politique générale adoptée par le nouveau gouvernement.
32. Dans le domaine de la **nutrition**, le Gouvernement sénégalais s'est fixé, dans son Plan national d'action pour la nutrition, des objectifs pour améliorer l'état nutritionnel des populations et plus particulièrement des groupes vulnérables (les enfants de zéro à cinq ans, les femmes enceintes et les mères allaitantes). Deux stratégies principales sont utilisées: i) prévenir la malnutrition; ii) prendre en charge ceux qui sont déjà dans les formations sanitaires et dépister les enfants mal nourris. Pour la réalisation des objectifs de ce plan, plusieurs programmes, dont le projet de nutrition communautaire (PNC), sont en cours d'exécution avec le concours des bailleurs de fonds.
33. Le nouveau gouvernement fait de la lutte contre la pauvreté l'une de ses priorités. Depuis décembre 1997, il a adopté un programme national de lutte contre la pauvreté, qui s'appuie sur une démarche participative. Ce programme s'articule autour d'activités transversales complétant les programmes d'investissements sectoriels destinés à: i) la mise en place d'activités productives génératrices de revenus et créatrices d'emplois dans le cadre d'un programme de développement de la micro et petite entreprise, soutenu par la mise en place d'outils financiers plus adaptés; ii) l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base; iii) l'amélioration du suivi des conditions de vie des ménages; iv) la mise en place d'un système de prise en charge de groupes vulnérables; et v) la promotion économique des femmes pauvres afin de renforcer leurs capacités organisationnelles et entrepreneuriales.
34. Pour prendre en compte les difficultés énormes auxquelles les femmes sont confrontées, le Gouvernement sénégalais a adopté, en concertation avec ses partenaires au développement, un plan d'action de la femme pour la période 1997-2001. Ce plan, que le nouveau gouvernement a fait sien et qui sera prolongé au-delà de 2001, est axé sur les cinq domaines suivants: i) promotion économique des femmes et lutte contre la pauvreté; ii) amélioration du niveau d'éducation des femmes et de la scolarisation des filles; iii) amélioration de l'état de santé de la femme; iv) amélioration du statut juridique des femmes et de la petite fille, et renforcement de l'accès des femmes à la prise de décisions; v) amélioration des mécanismes institutionnels de promotion et de financement des femmes.



### Politique d'aide alimentaire

35. Face à l'insécurité alimentaire qui frappe le pays et suite aux engagements du Sommet mondial de l'alimentation de réduire de moitié d'ici à l'an 2015 la population souffrant de problèmes alimentaires, le Gouvernement sénégalais a mis en place en 1998 le Conseil national de sécurité alimentaire chargé de la coordination des politiques et programmes de sécurité alimentaire. Ces politiques visent à la satisfaction des besoins alimentaires de la population par l'accroissement de la production intérieure et une gestion plus efficace des importations.
36. Les seules mesures pouvant permettre d'atteindre la sécurité alimentaire sont celles de développement à moyen et long terme. Ces mesures visent à renforcer la capacité des populations à subvenir de façon autonome et permanente à leurs besoins, mais visent également la protection de l'environnement, la lutte contre la désertification, l'adduction d'eau et l'irrigation. On peut citer parmi ces interventions: le Programme spécial de sécurité alimentaire qui a pour objectif d'accélérer la croissance de la production alimentaire, le Programme élargi de lutte contre la pauvreté et le Fonds d'investissement social.
37. Les projets d'aide alimentaire tels que les cantines scolaires et le PNC, tout en palliant l'insécurité conjoncturelle, contribuent par le développement humain à réduire les problèmes d'insécurité structurelle au sein des ménages.
38. En milieu urbain, le gouvernement portera une attention particulière à la promotion économique des couches les plus touchées par le phénomène d'exclusion de la sphère productive. L'axe d'intervention concernera la promotion et la maîtrise des activités génératrices de revenus. L'objectif spécifique en milieu urbain est de couvrir 70 pour cent de la population urbaine par une démarche consistant entre autres à: i) accroître les possibilités de création et de consolidation d'emplois notamment pour les jeunes et les femmes; ii) renforcer les capacités d'intervention du secteur informel à travers la formation et l'accès au financement et à la technologie; iii) renforcer les capacités des associations de femmes et de jeunes à assise communautaire en matière d'identification et de gestion des activités génératrices d'emplois.

### EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

39. Depuis 1964, le PAM apporte une assistance alimentaire au Sénégal, dont le montant total entre 1964 et 1998 s'est élevé à 150,2 millions de dollars. L'intervention du PAM durant cette période était axée sur les activités de développement ainsi que sur les secours d'urgence, à travers l'approche-projet. En matière d'urgence, les quantités de produits alimentaires livrées entre 1985 et 1994 ont été de 89 120 tonnes, et depuis 1968, l'assistance du PAM s'est élevée à 41,4 millions de dollars. Le PAM apporte actuellement un appui aux victimes des inondations du fleuve Sénégal dans le nord du pays, dans le cadre d'une opération d'urgence régionale (6041.00), avec 7 270 tonnes de vivres pour un montant total de 3,85 millions de dollars.
40. En matière de développement, le premier programme de pays du PAM (1999-2001) a été approuvé par le Conseil d'administration en mars 1998. L'accord de programme a été signé en février 1999, avec un budget total de 11,7 millions de dollars pour financer cinq activités fondamentales, actuellement en cours d'exécution.

### Le programme de pays en cours et ses composantes

41. Les deux grands domaines prioritaires de l'actuel programme de pays sont:



- la mise en valeur des ressources humaines, en renforçant le système éducatif et en améliorant l'accès des mères et des enfants aux services de santé et de nutrition;
- la préservation de l'environnement, l'amélioration des conditions de vie et la sécurité alimentaire.

42. Les objectifs spécifiques de ce programme de pays sont:

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

43. Cinq activités fondamentales découlent de ces objectifs, à savoir: assistance à un programme de cantines scolaires (4,5 millions de dollars soit 38 pour cent des ressources du programme de pays); appui à la nutrition communautaire (4,2 millions de dollars soit 36 pour cent des ressources du programme de pays); assainissement urbain (1,7 million de dollars soit 15 pour cent des ressources du programme de pays); foresterie communautaire (800 000 dollars soit sept pour cent des ressources du programme de pays); et programme spécial de sécurité alimentaire (600 000 dollars soit quatre pour cent des ressources du programme de pays).

44. Le programme de pays a fait l'objet d'une évaluation externe en mars 2000. Le présent SSP prend en compte les recommandations de cette évaluation, lorsqu'elles sont applicables. La mission d'évaluation a examiné le niveau de réalisation des objectifs de chacune des cinq activités de base et noté une certaine complémentarité. Elle a noté que les interventions du PAM en matière de développement sont axées sur les domaines où l'aide alimentaire a une influence sur la vie des populations pauvres et les victimes de l'insécurité alimentaire. Ces domaines constituent la priorité absolue du gouvernement et sont appuyés par les bailleurs de fonds.

45. La mission a relevé que seules les activités sociales du programme de pays (cantines scolaires et nutrition communautaire) atteignent pleinement leurs objectifs. À travers les cantines scolaires, les effets de l'aide alimentaire sur la fréquentation scolaire en général et des filles en particulier sont évidents. Grâce au programme de nutrition communautaire, l'aide alimentaire contribue à la satisfaction des besoins nutritionnels des groupes les plus vulnérables (femmes enceintes et mères allaitantes, enfants mal nourris) et incite les femmes à fréquenter les centres de nutrition communautaire afin qu'elles puissent améliorer leurs connaissances en nutrition et soins de santé.

46. En revanche, les activités de sécurité alimentaire, d'assainissement urbain et de foresterie communautaire ne satisfont pas entièrement aux exigences de la politique visant à favoriser le développement. En particulier, ces activités ont parfois constitué un soutien budgétaire à court terme, plutôt qu'une intervention destinée à améliorer durablement les conditions de vie des populations ciblées. Il s'agissait souvent de simples travaux à haute intensité de main-d'oeuvre sans création d'actifs au bénéfice des populations concernées.

47. Un mécanisme de coordination a été installé dès la première année de démarrage du programme de pays par l'instauration d'un Comité de coordination du programme de pays composé de six ministères, de l'AGETIP (Agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi), du CSA (Commissariat pour la sécurité alimentaire) et du PAM. Il a rencontré des difficultés pour se réunir au complet. De plus, un comité de coordination technique a été créé pour chaque composante.



48. La mise en place de mécanismes de suivi pertinents par les partenaires d'exécution a été difficile dans le cadre des activités de cantines scolaires et de foresterie communautaire. La majorité des données disponibles se limitent au nombre global de bénéficiaires et au niveau global d'exécution. Il n'y existe que peu d'informations permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs immédiats. L'AGETIP a en revanche mis en place un système de suivi cohérent pour les composantes assainissement urbain et nutrition communautaire.
49. La mise en oeuvre de l'actuel programme de pays s'est appuyée sur le partenariat avec les autres institutions des Nations Unies, notamment l'UNICEF (avec laquelle une lettre d'entente a été signée pour les cantines scolaires en Casamance) et la FAO. L'activité de nutrition communautaire a fait l'objet d'une étroite et fructueuse collaboration avec la Banque mondiale.
50. Le présent SSP tient compte des enseignements ci-dessus, notamment en ce qui concerne l'intervention en vivres-contre-travail dans le cadre des activités actuelles de sécurité alimentaire, d'assainissement et de foresterie communautaire.

## ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

51. Dans son programme de lutte contre la pauvreté adopté en décembre 1997, le gouvernement a mis l'accent, entre autres, sur l'amélioration des conditions de vie des pauvres marginalisés des villes et des zones rurales confrontés à l'insécurité alimentaire. En appui aux efforts du gouvernement pour la réalisation de cet objectif, et en conformité avec la politique d'aide alimentaire au développement du PAM, le futur programme du PAM au Sénégal sera axé essentiellement sur les secteurs sociaux, à savoir la santé/nutrition et l'éducation/formation. La stratégie du premier programme de pays était en effet très diversifiée, mais au vu des résultats limités de certaines activités, un changement stratégique doit être opéré en faveur des secteurs sociaux.
52. Les activités composant le futur programme viseront la réduction de l'insécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables et seront définies conformément aux trois des cinq objectifs de la politique visant à favoriser le développement, à savoir:
- permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes;
  - permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation;
  - atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature.
53. Le futur programme du PAM intégrera pleinement les objectifs communs des organisations du système des Nations Unies à travers le Plan-cadre d'aide au développement, qui sera prochainement révisé.

### Ciblage géographique

54. Sur la base de l'ACV à l'insécurité alimentaire au Sénégal (en milieu urbain et rural), les activités futures du PAM s'orienteront vers: i) les zones rurales marginalisées et caractérisées à la fois par un problème de disponibilité, d'accessibilité et d'utilisation de denrées alimentaires; ii) les principales villes du pays où la pauvreté et le chômage rendent difficile l'accès à la nourriture et se reflètent par des taux élevés de malnutrition.



55. Les conclusions de l'ACV indiquent que les départements de la Casamance—Bignona, Oussouye, Ziguinchor, Sedhiou, Kolda et Vellingara—ainsi que trois départements du centre-est du Sénégal—Kaffrine, Tambacounda et Kédougou—ont un degré de vulnérabilité très élevé. Cette vulnérabilité se manifeste surtout par un très faible accès aux denrées alimentaires. Ce problème d'accès s'accompagne de conditions de vie très difficiles, auxquelles s'ajoute pour la Casamance l'insécurité civile. Ces neuf départements ont été donc retenus comme zones prioritaires pour une intervention du PAM.
56. Dans le centre du Bassin Arachidier, la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire est moins élevée. Cette vulnérabilité est due beaucoup plus à des facteurs d'ordre social, tels que le faible niveau d'alphabétisation et de scolarisation, plutôt que par un problème de disponibilité des denrées alimentaires. Dans ce contexte, le PAM favorisera des interventions en milieu urbain plutôt que rural, compte tenu des conditions de vie très précaires auxquelles les populations pauvres urbaines sont confrontées. Les villes de ces départements seront donc prioritaires.
57. Selon la même logique, et parce que les études sur la pauvreté urbaine indiquent que le niveau de pauvreté à Dakar est devenu un problème social de grande ampleur, les quartiers très pauvres de la ville de Dakar, Pikine et Rufisque, feront aussi l'objet de l'intervention du PAM.

### **Recensement des principaux domaines d'intervention**

58. Les causes de la vulnérabilité au Sénégal sont donc principalement d'ordre socio-économique. Elles se manifestent en milieu rural par un degré élevé de pauvreté, de malnutrition et d'analphabétisme. Un tiers des départements du pays présente un véritable problème de disponibilité alimentaire. En milieu urbain, la vulnérabilité est due à la pauvreté et au chômage, ce qui se traduit inévitablement par une incapacité des personnes pauvres à avoir accès à la nourriture.
59. Dans ce contexte de disponibilité et d'accès difficiles aux denrées alimentaires, l'aide alimentaire du PAM a un rôle important à jouer. Elle permet de répondre aux besoins nutritionnels des populations ciblées, d'atteindre efficacement les personnes les plus démunies et en particulier les femmes et les enfants, qui, en comparaison des hommes, ont davantage accès à la nourriture qu'à l'argent. Il est cependant clair que les interventions du PAM ne pourront pas prendre en compte tous les facteurs contribuant à l'insécurité alimentaire. De ce fait, le choix des secteurs d'intervention doit se faire en tenant compte des aspects suivants: i) les problèmes propres aux milieux rural et urbain; ii) les activités qui pourraient cibler le plus grand nombre de personnes vulnérables; iii) la présence, dans ces secteurs, de partenaires ayant de bonnes compétences techniques et des ressources financières.

### **Appui nutritionnel aux mères et enfants**

60. La lutte contre la malnutrition et l'amélioration de l'état sanitaire des groupes vulnérables sont parmi les priorités des autorités du pays. Le PAM a joué un rôle très positif dans l'appui au PNC. Il a en particulier contribué à réduire l'incidence de la malnutrition et a favorisé la production et l'utilisation de farines de complément locales.
61. Le PNC est reconnu comme un cas exemplaire d'intervention réussie dans le domaine de la malnutrition. Sur la base des résultats positifs obtenus en termes de lutte contre la malnutrition, comme indiqué dans le rapport de la mission d'évaluation du programme de pays, et compte tenu du fait que cette activité permet de cibler les groupes qui souffrent le plus de l'insécurité alimentaire en milieu urbain, la poursuite de l'activité est pleinement



justifiée. Ce projet continuera à viser les enfants mal nourris, les femmes enceintes et les mères allaitantes mal nourries ou risquant de l'être.

62. L'intervention du PAM ciblera les groupes vulnérables dans les quartiers les plus pauvres des principales villes du pays. Ainsi, elle viendra en aide aux groupes les plus défavorisés des villes, y compris celles des départements caractérisés par une moindre vulnérabilité rurale. Le futur programme bénéficiera à 500 000 personnes, dont un tiers seront des femmes et deux tiers des enfants de moins de cinq ans. L'assistance future du PAM reposera sur les résultats positifs déjà obtenus, tout en améliorant, avec l'AGETIP, certains aspects relatifs à la transformation des produits, aux modes de distribution et aux indicateurs mesurant l'impact réel sur les bénéficiaires.
63. Dans la mesure des ressources disponibles, et en coordination avec l'activité d'éducation/formation, des activités complémentaires viendront renforcer l'impact de l'assistance alimentaire autour des pôles de développement que sont les centres de nutrition communautaire (CNC) en milieu urbain. Des formations thématiques pourront être organisées pour des groupes de bénéficiaires de l'activité principale (alphabétisation fonctionnelle, formation en gestion, formation pour de petites unités de transformation de céréales). Dans le cadre d'une réinsertion sociale des individus composant le ménage ou la famille des bénéficiaires, des activités génératrices de revenus et la promotion de groupements d'intérêt commun (associations féminines, groupements de jeunes chômeurs, groupements d'intérêt économique, associations de handicapés physiques, etc.) pourront être mises en place.

#### ***Appui à l'éducation de base et à la formation***

64. Les différentes missions d'examen technique et d'évaluation du programme de pays ont confirmé que l'aide alimentaire représente un appui important à l'amélioration de l'éducation de base. L'assistance future du PAM à ce secteur s'articulera autour de trois composantes: "cantines scolaires", formation" et "alphabétisation".
65. La composante "cantine scolaire" couvrira les zones rurales retenues par le ciblage géographique, à savoir les départements de Kaffrine, Tambacounda, Kedougou, Vellingara, Kolda, Sédhiou, Ziguinchor, Bignona et Oussouye. Elle ciblera environ 500 000 élèves des écoles primaires. A l'intérieur de ces départements, la priorité sera accordée aux écoles situées dans les zones à faible taux de scolarisation et/ou fréquentation et à forte insécurité alimentaire, de façon à contribuer à l'amélioration et à la généralisation de l'éducation pour tous, en réduisant les disparités géographiques, entre milieux urbain et rural et entre sexes. Pour que ces écoles bénéficient de l'assistance du PAM, il sera vérifié qu'elles suivent le programme officiel d'enseignement admis par l'éducation nationale.
66. A travers cette activité, le PAM utilisera l'aide alimentaire de manière à:
- contribuer à accroître l'inscription à l'école des enfants dans les zones rurales caractérisées par un faible taux de scolarisation, en particulier parmi les filles;
  - assurer et améliorer la fréquentation des écoles primaires, notamment en Casamance où l'insécurité civile a des répercussions négatives sur les taux de fréquentation;
  - fournir un apport nutritionnel adéquat aux enfants et améliorer ainsi leur capacité d'apprentissage.
67. La composante "formation" ciblera les jeunes migrants des villes. Le problème des jeunes migrants qui débarquent chaque année surtout à Dakar (50 000 jeunes par an) préoccupe énormément les nouvelles autorités du pays. L'objectif de cette activité est de donner une formation pratique, axée sur les petits métiers courants dans les zones rurales,



aux jeunes qui habitent les villes des départements à forte dominance rurale. Le but final est d'insérer ces jeunes dans le marché du travail du monde semi-rural afin d'éviter qu'ils n'aillent accroître la population des migrants-chômeurs de la capitale. L'activité visera aussi les jeunes migrants de Dakar.

68. En collaboration avec les autorités et d'autres partenaires au développement (organisations du système des Nations Unies, organismes bilatéraux et ONG), une étude de faisabilité est prévue portant notamment sur le type de métiers, le partenariat, etc. Un volet spécifique pour la formation des jeunes filles des grandes zones périurbaines telles que Dakar, Pikine, Rufisque, Kaolack et St-Louis sera aussi inclus dans cette composante.
69. La politique du gouvernement visant à éradiquer à terme l'analphabétisme en accordant la priorité à la réduction du taux d'analphabétisme des femmes, la composante "alphabétisation" ciblera les jeunes et particulièrement les jeunes femmes dans les zones urbaines et périurbaines. Les jeunes migrants des centres de formation seront préalablement alphabétisés en langues nationales ou en français avant de suivre une formation.
70. Dans le but d'intégrer et d'utiliser la synergie entre différentes activités, et comme indiqué ci-dessus, les activités d'alphabétisation seront notamment menées autour des CNC. Les mères des enfants mal nourris et les femmes enceintes et mères allaitantes bénéficiaires de l'activité "Nutrition Communautaire" seront invitées à suivre les cours d'alphabétisation, ce qui leur permettra également de mieux assimiler les notions d'éducation sanitaire et nutritionnelle.
71. Dans la composante "alphabétisation", l'aide alimentaire servira de stimulant et incitera les groupes cibles à s'inscrire et à participer régulièrement aux cours d'alphabétisation. Cet apport réduira certainement le stress alimentaire qui entrave parfois l'assiduité aux cours, et contribuera à diminuer les disparités sociales et géographiques.
72. L'ensemble des composantes "formation" et "alphabétisation" ciblera environ 1 800 000 personnes (dont 80 pour cent de femmes).

### ***Prévention et atténuation des effets des catastrophes***

73. Pour le futur programme de pays, il est envisagé la création d'une réserve alimentaire (d'environ 10 pour cent des ressources totales) qui permettra de prévenir et d'atténuer les effets des situations d'urgence d'origine politique (par exemple, en Casamance) ou naturelle (sécheresses, inondations, etc.). Cette réserve permettra notamment de constituer des banques de céréales et de réaliser des activités vivres-contre-travail destinées en particulier à mieux maîtriser les ressources naturelles, de façon à éviter les crises et disposer en permanence d'une production vivrière suffisante. Cette réserve facilitera également une intervention rapide en cas d'urgence, en fournissant aux populations vulnérables (notamment aux femmes et aux enfants), un premier apport nutritionnel.

### ***Situations d'urgence***

74. Afin d'éviter la dépendance des populations envers l'aide alimentaire et de renforcer leur capacité à faire face aux crises, l'aide future du PAM sera autant que possible fournie dans le cadre des activités de développement et de prévention des catastrophes mentionnées ci-dessus. En fonction de la situation en Casamance, caractérisée par des troubles civils et une dégradation des conditions socio-économiques, le PAM envisage un appui aux personnes déplacées, en termes de viabilisation de leur site de retour et d'amélioration de leur sécurité alimentaire en milieu urbain ou rural, sous forme d'un projet d'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR).



### Engagements du PAM en faveur des femmes

75. Dans le futur programme de pays, le mécanisme de ciblage des bénéficiaires donnera la priorité aux femmes. L'activité nutrition communautaire telle que conçue est entièrement à composante féminine. Il est envisagé d'impliquer davantage les femmes dans la production des farines de sevrage/complément dans une perspective de pérennisation des acquis. La future activité cantines scolaires ciblera en priorité les filles. La composante formation/alphabétisation touchera principalement les femmes.
76. Grâce à la formation, les femmes accéderont à des compétences techniques susceptibles d'améliorer leur revenu. La stratégie envisagée favorisera également la pleine participation des femmes aux structures locales du pouvoir et à la prise de décisions. D'une part, le renforcement des capacités des femmes à travers les programmes de formation les rendront plus aptes à assumer de nouvelles responsabilités; d'autre part, en confiant aux femmes des responsabilités dans le choix et la réalisation des travaux communautaires de développement exécutés avec l'appui de l'assistance alimentaire, le PAM valorisera le rôle des femmes dans la communauté. L'alphabétisation et les activités post-alphabétisation leur permettront par ailleurs d'améliorer leur statut sanitaire et nutritionnel et celui de leur famille.

### Modalités de l'aide du PAM

77. Comme par le passé, le PAM continuera dans la mesure du possible à effectuer des achats locaux de céréales, particulièrement pour l'activité nutrition communautaire. La composition envisagée de l'assortiment alimentaire pour ce programme consistera en céréales (semoule de maïs et mil), légumineuses et huile végétale. Dans le cadre des opérations triangulaires, et conformément à la charte de l'aide alimentaire du Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), des achats locaux seront effectués pour d'autres pays de la sous-région de l'Afrique de l'ouest si les produits sont disponibles sur le marché et à des prix compétitifs.
78. Le PAM et le gouvernement conviendront d'une stratégie appropriée pour résoudre certains problèmes de gestion logistique, notamment en matière de formation du personnel logistique du CSA, de recours accru au secteur privé pour éviter les retards de livraison, de participation accrue des partenaires d'exécution et des organisations communautaires aux points de distribution, etc. L'objectif du PAM est que l'aide fournie parvienne à temps aux bénéficiaires et permette d'atteindre les objectifs de l'activité. A cet effet, le PAM renforcera ses propres capacités de gestion pour lui permettre de procéder à un suivi rapproché des activités sur le terrain.
79. Le futur programme de pays privilégiera l'approche de proximité et, conformément aux recommandations de la mission d'évaluation du programme du pays en cours, les canaux d'acheminement de l'aide alimentaire ne seront plus uniquement les structures officielles gouvernementales. Le partenariat avec les ONG ou les communautés de base structurées et disposant d'une identité légale, entamé lors du présent programme, sera renforcé autant que possible et des accords de mise en œuvre tripartites seront conclus entre le PAM, le gouvernement et les ONG ou organisations paysannes. Ces accords confieront à ces dernières la mise en œuvre des activités et la livraison de l'aide alimentaire, mais également la mise en place de systèmes effectifs de suivi/évaluation et d'information, destinés notamment au PAM et au gouvernement, en conformité avec les enseignements du passé.
80. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement constituera un cadre privilégié d'intervention. Le processus de conception et de maturation du programme de pays impliquera toutes les organisations sœurs des Nations Unies pour promouvoir les



partages de coûts au niveau des mêmes activités, la complémentarité au sein d'une même activité et la complémentarité zonale sous la coordination des élus locaux.

## PARTENARIAT

81. Le PAM a activement participé au processus d'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Sénégal qui a abouti en 1998 à l'évaluation commune de la situation du pays, puis au Plan-cadre. Ce dernier document, qui sert de cadre de référence aux 16 institutions du système des Nations Unies représentées au Sénégal, a identifié deux domaines thématiques d'intervention et les formes de synergies à développer pour coordonner l'assistance du système des Nations Unies au Sénégal. Les deux domaines de concertation sont la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance. Comme indiqué au paragraphe 53 et en fonction du nouveau cycle du Plan-cadre au Sénégal (2002-2006), le Plan-cadre fera l'objet d'une actualisation au cours de l'année 2001.
82. En matière de lutte contre la pauvreté, les interventions du système des Nations Unies sont axées sur les cinq composantes du programme national énumérées ci-après: i) accroissement et diversification des revenus et création d'emplois; ii) amélioration de l'accès aux services sociaux de base grâce à la mise en place d'infrastructures communautaires; iii) renforcement des capacités productives des bénéficiaires et amélioration du système de suivi des conditions de vie des ménages; iv) filets de sécurité; et v) promotion économique des femmes. Les activités du futur programme de pays du PAM couvriront principalement les composantes ii) et v). Des discussions sont en cours avec certaines des agences (notamment le PNUD, l'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), la Banque mondiale et l'Organisation internationale du travail (OIT)) pour définir les formes de complémentarités et de synergies devant aboutir à la formulation de programmes conjoints opérationnels à partir de 2002.
83. La Banque mondiale et le *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) confirment leur intention de poursuivre et d'étendre l'expérience du programme de nutrition communautaire en y apportant des améliorations permettant la pérennisation des acquis. L'UNICEF et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) comptent appuyer le PNC par une contribution en micronutriments et à travers le Programme communautaire intégré des maladies de l'enfant.
84. Dans le domaine de l'éducation et de la formation, certains bailleurs de fonds du comité informel de réflexion et d'échanges (enseignement de base et alphabétisation) s'intéressent aux cantines scolaires et à l'alphabétisation. L'UNICEF envisage une participation au programme de cantines scolaires en matière de déparasitage et de supplémentation en micronutriments. CARITAS poursuivra sa coopération avec le PAM dans le cadre des cantines scolaires. Des concertations sont en cours avec d'autres ONG qui opèrent dans le domaine de l'alphabétisation et de la formation. En particulier, l'ONG ENDA/Tiers-Monde est intéressée par la formation des jeunes.

## PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

85. Il est indispensable que la stratégie de ciblage géographique et sectoriel, qui diffère du passé, soit bien clarifiée et acceptée au niveau du pays, pour éviter toute contestation et problème sérieux de mise en œuvre du futur programme de pays.



86. Au cas où la contribution des partenaires (organismes bilatéraux, ONG et gouvernement) ferait défaut, le programme risque de souffrir de faiblesses en termes de capacité d'intervention et d'absorption.
87. Une situation d'urgence de grande envergure due à une catastrophe naturelle (sécheresse, inondation) ou un conflit (insécurité civile) pourrait compromettre la réalisation des activités de développement prévues. En particulier, l'aggravation de l'insécurité civile en Casamance pourrait entraîner la suspension des activités dans cette région et la relocalisation des ressources vers d'autres régions.
88. Le futur programme de pays repose sur la mobilisation et la participation des communautés de base, qui dépendront de l'importance des efforts de sensibilisation qui seront déployés à tous les niveaux.



SÉNÉGAL - NIVEAU DE VULNÉRABILITÉ STRUCTURELLE

