

PD-HBB-953

68650

EVALUATION

du

PROJET DE SOUTIEN A LA PRODUCTION AGRICOLE

AU SENEGAL (PROJET SPA)

Présenté à : Wayne Nilsestuen  
Responsable du Développement  
Agricole  
USAID/Dakar

Présenté par : DEVRES, Inc.  
7201 Wisconsin Avenue  
Suite 500  
Bethesda, Maryland 20814  
U.S.A.  
Tél. : (301) 951-5546  
Télex : 440184 DEVR UI  
Fax : (301) 652-5934

Le 5 octobre 1990

Cette évaluation a été écrite par une équipe de consultants de Devres, Inc. comprise de Mlle. Christopher Mock et Messrs. Bahman Azarm, Ted Black, Maxime Lesage, Graham Owen et David Van Dyk.

## REMERCIEMENTS

Devres voudrait exprimer sa reconnaissance aux nombreux fonctionnaires du gouvernement du Sénégal qui ont fourni avec beaucoup d'énergie l'appui et l'assistance à notre équipe de consultants. Nous remercions aussi les représentants du secteur privé qui ont offert avec générosité leur temps. De plus, Devres voudrait exprimer sa reconnaissance à l'équipe du contractant à Sénégal et à son bureau principal pour leurs efforts sincères pour appuyer cette évaluation. Finalement, Devres voudrait remercier l'USAID/Dakar entier qui a donné l'assistance continue à l'équipe pendant l'évaluation.

## LISTE DES SIGLES

JCEAO	Banque Centrale pour les Etats de l'Afrique de l'Ouest
BICIS	Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie Sénégal
BNDS	Banque Nationale de Développement du Sénégal
CCCE	Caisse Centrale de Coopération Economique
CNCAS	Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
CSS	Companie Sucrière du Sénégal
DA	Direction de l'Agriculture
DPCS	Direction de la Production et du Contrôle de Semences
DSA	Division Statistiques Agricole
FED	Fonds Européen de Développement
FONGS	Fédération des ONGS du Sénégal
GIE	Groupement d'Interêt Economique
GDS	Gouvernement du Sénégal
ICS	Industries Chimiques du Sénégal
ISRA	Institut Sénégalais de Recherche Agricole
ITA	Institut de Technologie Alimentaire
MDR	Ministère du Développement Rural
MDRH	Ministère du Développement Rural et de l'Hydraulique
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
NPA	Nouvelle Politique Agricole
ORTS	Office Nationale de Radio et Television du Sénégal
PTS	Projet Triennal Semencier
SAED	Société d'Amenagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des Vallees du Fleuve Sénégal et de la Faleme
SENCHEM	Société de Commercialisation de Production des Industries Chimiques du Sénégal
SGBS	Société Generale des Banques au Sénégal
SISMAR	Société Industrielle et Sabelienne de Materiels Agricoles et de Representation
SODEFITEX	Société de Développement des Fibres Textiles
SODEVA	Société de Développement et de Vulgarisation Agricole
SONAGA	Société Nationale de Garantie
SONABANQUE	Société Nationale de Banque
SONAR	Société National d'Approvisionnement du Monde Rural
SPA	Soutien à la Production Agricole
SRDR	Société Regionale de Développement Rural
SV	Section Villagoise
USB	Union Sénégalaise de Banque
USAID	United States Agency for International Development

## TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
REMERCIEMENTS .....	i
LISTE DES SIGLES.....	iii
TABLE DES MATIERES.....	v
LISTE DES ANNEXES.....	ix
RESUME ANALYTIQUE.....	xi
I. INTRODUCTION .....	1
A. But, domaine et méthodologie de l'évaluation .	1
1. But .....	1
2. Domaine .....	1
3. Méthodologie .....	2
B. Le contexte du projet .....	2
II. LA CONCEPTION DE L'ENSEMBLE DU PROJET .....	5
A. But, objectifs et cibles du projet .....	5
B. Objectifs finals .....	5
C. Composantes du projet .....	6
D. Structure et gestion du projet .....	6
E. Constatations .....	9
F. Conclusions .....	11
III. COMPOSANTE CREDIT .....	13
A. Objectifs et cibles spécifiques .....	13
B. Appui envisagé .....	13
C. Mécanisme d'octroi du crédit SPA .....	13
D. Le processus d'exécution .....	14
E. L'environnement du crédit au Sénégal .....	15
1. Le secteur bancaire commercial .....	15
2. Le secteur du crédit privé volontaire ...	15
F. Constatations .....	16

	<u>Page</u>
G.	Conclusions ..... 19
IV.	COMPOSANTE SEMENCE ..... 21
	A. Objectifs et cibles ..... 21
	B. Appui envisagé ..... 21
	C. Processus d'exécution..... 21
	D. Constatations ..... 21
	E. Conclusions ..... 26
V.	COMPOSANTE STATISTIQUES ..... 31
	A. Objectifs et cibles spécifiques ..... 31
	B. Appui envisagé ..... 31
	C. Processus d'exécution..... 31
	D. Constatations ..... 32
	1. Questions de conception et d'exécution ... 32
	2. Recensement agricole et méthodologie d'échantillonnage ..... 32
	3. Analyse de politique et études spéciales . 33
	4. Centres régionaux de données ..... 34
	E. Conclusions ..... 34
VI.	COMPOSANTE MEDIA ..... 37
	A. Objectifs spécifiques ..... 37
	B. Mécanismes d'exécution..... 37
	C. Processus d'exécution..... 38
	D. Réalisations ..... 39
	E. Constatations ..... 40
	1. Contrat de promotion médiatique ..... 40
	2. Assistance technique aux médias ..... 40
	3. La campagne médiatique SPA 1989 ..... 40
	4. La campagne médiatique 1989 pour les intrants agricoles ..... 41

Page

	F.	Conclusions .....	43
VII.		RECOMMANDATIONS .....	45
	A.	Recommandation principale .....	45
	B.	Activités de crédit .....	45
	C.	Activités semencières .....	46
	D.	Activités relatives aux statistiques .....	43
	E.	Activités médiatiques .....	49
VIII.		LECONS APPRISES .....	51

LISTE DES ANNEXES

ANNEX 1 LES TERMES DE REFERENCE . . . . . 1-1

ANNEX 2 LISTE DES PERSONNES ET DES INSTITUTIONS CONTACTEES. . 2-1

ANNEX 3 LE SCHEMA DU PROJET.. . . . . 3-1

ANNEX 4 LA TELEDETECTION. . . . . 4-1

ANNEX 5 LA BIBLIOGRAPHIE. . . . . 5-1

## RESUME ANALYTIQUE

### A. But, Domaine et Methodologie de l'Evaluation

#### 1. But

L'intention principale de cette evaluation à mi-parcours est d'évaluer la validité de la conception du project et les concepts fondamentaux du Projet de Soutien à la Production Agricole (APS). Les Termes de Référence (Scope of Work, SOW) (Annex 1) a indiqué que l'accent doit être placé sur une analyse des réalisations du projet et sur des problèmes à ce jour dans le contexte de la conception existante avec les objectives de recommander des mesures qui permettent le project de réaliser ses buts originaux ou, alternativement, d'évaluer le besoin pour modification, extension, reformation de la conception originale, ou élimination de n'importe quoi aspect du projet. Toutefois, le SOW a spécifié que si les constatations d'évaluation indiquait qu'une reorientation du projet ou reformation du project soit nécessaire, l'équipe a été encouragé de faire des suggestions concernant n'importe quel revisions recommandées, mais qu'elle ne sera pas responsable de produire une nouvelle conception du projet.

#### 2. Domaine

Le domaine de cette évaluation a accentué quatre points principaux d'investigation:

- o Evaluation de la conception du project ceci inclus: la viabilité du domaine du project et le plan de mise en execution, l'efficacité des structures administratives et systèmes du projet, la validité des assumptions fondamentales de chacun des quatre éléments du projet, et la convenance des mécanismes envisagée pour réaliser les objectifs du projet;
- o Evaluation du but et de l'objectif du projet, particulièrement l'étendue là où ils sont raisonnable et réaliste, leur cohérences avec la conception du projet existant, et leur applicabilité aux restrictions majeures dans le secteur céréalière;
- o Evaluation des ressources du projet et s'ils sont suffisantes en importance et structurées convenablement pour permettre le projet de réaliser son but, son intention, et ses objectifs;
- o Evaluation d'l'exécution du projet avec un accent particulier sur les accomplissements réalisés et les problèmes rencontrés.

Pendant les discussions initiales avec l'USAID l'équipe a été conseillé que bien que chacun de ces sujets aient été analysés, ainsi qu'une multiplicité de thèmes pertinents à chaque sujet, l'accent fondamental de l'évaluation a été sur les actions immédiates qui doivent être prises pour améliorer l'exécution du projet et l'utilisation des ressources du projet, ainsi que la justification pour ces actions. De cette manière il a été

accepté que l'équipe doit donner la priorité aux sujets qui doivent être étudiés à fond et doit se concentrer sur ces sujets que l'équipe a jugés les plus pertinents à cet accent premier de l'évaluation.

### 3. Methodologie

Les résultats de l'évaluation sont fondés sur un examen de la documentation publié du projet, sur des dossiers intérieur choisis des institutions participants, et sur des matériaux premier et secondaire pertinents, ainsi que sur des entrevues de champ et sur des observations.

#### B. Objectif et Desein du Projet

Le Projet de Soutien à la Production Agricole a été préparé pour assister le Gouvernement du Senegal (GOS) dans l'exécution de la Nouvelle Politique Agricole, un programme comprehensif commencé en 1984 avec le but de réduire et réstructurer le rôle du Gouvernement dans le secteur agricole et d'encourager la participation du secteur privé dans la distribution des intrants agricoles et dans le stockage, la commercialisation, et la transformation des produits agricoles. Le projet se concentre exclusivement dans le secteur céréalière, qui au Senegal se consiste principalement de millet et de sorgho, qui au moment de la conception du projet expliquait ie 86 pourcent des terrains cultivés en céréales, ainsi que du riz (6 pourcent), du maïs (4 pourcent) et des niébés (4 pourcent). Le but principal du projet consiste en augmenter la production nationale céréalière par la privatisation des activités de multiplication des semences cerealières et la commercialisation des intrants de production céréalière, ainsi que par l'appui pour les entreprises du secteur privé engagés dans la commercialisation et la transformation des produits des céréales. Approuvé au début de 1987, le projet de cinq-années s'exécute par un Contrat de Pays d'Accueil et a été financé par un don de \$20 million de l'USAID et de \$2.077 million de financement du GOS

La conception du projet consiste de quatre éléments distincts:

- o Appui pour l'amélioration de la qualité de production de semence céréalière, ainsi que la privatisation de la production de semence, la commercialisation de semence, et la distribution d'autres intrants employés dans la production des céréales;
- o L'approvisionnement de crédit pour la production des semences céréalières, la distribution des intrants, et le stockage des cultures, la commercialisation, et la transformation. Bien que les bénéficiers-cibles de ce crédit aient dû être des petites, moyennes, et grandes entreprises engagé dans les activités, les bénéficiers finals auront dû être les producteurs des céréales, à qui, il était présumé, les fournisseurs des intrants accorderont du crédit;
- o Appui pour renforcer la collecte de données sur la production des céréales et l'emploi des intrants; ces données étaient considérés

essentiels pour appuyer les efforts de la privatization de la distribution des intrants;

Les dons pour le développement et la présentation d'une campagne médiatique pour la dissemination des informations concernant les techniques de la production des céréales, les politiques céréaliere du GOS, les services disponibles aux cultivateurs, et plusieurs autres sujets concernant l'agriculture.

L'appui envisagé comprenait le financement des cinq membre de personnel d'assistance technique à long-terme, cinquante-huit mois d'assistance technique à court-terme, la formation à long- et court-terme de personnel de pays d'accueil, l'équipement pour les agences participants du GOS, les contrats avec les plusieurs firmes locales pour aider dans l'administration et l'exécution de la campagne des médias, et \$9 million de crédit distribuer par les banques commerciales de Dakar

### C. Constatations Principales

La conception de l'élément de crédit du projet était fondé sur des assomptions nombreuses qui ont été prouvé non valable). Les plus notables de ces assomptions sont les suivantes:

- Que les banques commerciales auraient été intéressés et bien disposés à prêter aux bénéficiers-cibles de l'élément de crédit, particulièrement aux petites et moyennes entreprises (PME's) occupées dans les activités concernant des céréales. Au lieu, on a trouvé que les banques considèrent les operations des PME très risqués, et que telles firmes généralement manque de garantie necessaire et des aptitudes commerciales formales pour qualifier pour prêtations des banques commerciales;
- Que les banques auraient été disposés à proroger des montants signifiant de crédit additionnels aux entreprises de distribution d'intrants les plus grandes, dont la majorité a déjà emprunté la limite accepter par les banques;
- Que les banques commerciales auraient été disponible à prendre 100 pourcent de risque en prêtant à n'importe quel entreprises de agroindustrie participant aux activités concernant les céréales et que la marge d'intérêts offerte par l'USAID serait suffissante pour couvrir ce risque;
- Que la manque de liquidités des stocks est une restriction majeure aux operations des fournisseurs intermédiaires des intrants. Au lieu il a été trouvé que des systèmes efficaces pour fournir de crédit existe entre les plus grandes firmes d'intrants et leur distributeurs et que même que les distributeurs ont besoin de crédit pour un but différent de celui des stocks, ces besoins ne sont pas remplis par les firmes des intrants;

- Que les fournisseurs intermédiaires des intrants seraient disponible à pourvoir du crédit aux cultivateurs des céréales.
- o La conception d'élément aussi a été fondée sur plusieurs assomptions fondamentales qui n'étaient pas complètement valide. Entre les plus significatives de ces assomptions étaient les suivantes:
  - Que la privatisation et l'amélioration du contrôle de la qualité de la multiplication semencière, aussi bien que la certification des semences, conduirait à l'utilisation augmentée des semences céréalières améliorées d'une manière significatif et, donc, une augmentation concomitant de production nationale céréalière. Pourtant, bien qu'il n'y a pas des données précises disponibles, il est connu que la majorité incalculable des producteurs des céréales en Senegal sont en grande partie cultivateurs de subsistance dans les zones pluviales (au moment de la conception du projet, 90 pourcent des céréales du pays ont été produits sous des conditions pluviales). Selon les rapports disponibles, ainsi que les entrevues avec les cultivateurs et les experts céréalières, les cultivateurs qui produisent sous les conditions pluviales préfèrent éviter des risques et des dépenses inutiles en sauvant les semences des leur propres champs, souvent préfèrent les variétés traditionnelles, fréquemment ils manquent accès aux semences améliorés disponibles, et ils souvent ne sont pas capable d'obtenir le financement nécessaire pour acheter de telles semences. Par conséquent, la demande pour des semences améliorées et certifiées par la majorité incalculable des producteurs des céréales du Senegal est minimale;
  - Que la privatisation d'approvisionnements des intrants, particulièrement d'engrais, ainsi que l'amélioration des collectes de données concernant l'emploi des intrants, conduirait à l'augmentation d'accès à ces intrants pour le cultivateur et ainsi l'augmentation d'utilisation des intrants. Pourtant même les analyses de la conception pre-projet confirment que la pluparts des cultivateurs des céréales dans les zones pluviales ont ni les ressources financières pour acheter ces intrants ni un intérêt en les utilisant, à cause des risques climatiques et financiers concernants. En plus, à cause de l'absence d'appui étendu fort dans toutes les zones de production céréalières, la plupart des cultivateurs manquent de connaissance technique pour utiliser ces intrants d'une manière a propos;
  - Que les variétés des semences céréalières ayant significativement améliorées la qualité et la production potential sans l'utilisation d'autre intrant, comme

l'engrais, seraient disponible pour l'utilisation dans les zones pluviales ou serait développées. Cependant, excepté dans le cas de riz pluvial dans la zone du Casamance, où des petites expérimentations sont en train de se conduire, telles variétés ne sont pas encore disponibles

- o Dans la conception du projet, la définition des travaux de l'experte de statistique manque d'accent, et des objectives d'information, les priorités, et les mécanismes pour la dissémination des données statistiques au secteur privé sont vague. Ces points-ci n'ont pas été clarifié dans le développement du plan de travail et finalement étaient la cause d'une dispute dans le bureau du projet ce qu'a résulté dans le départ de l'experte de statistique deux mois après son arrivée au pays;
- o Les objectives de la conception du projet et les cibles pour l'élément médiatique sont extrêmement vague et excessivement grand;
- o Les ressources pourvues par la conception du projet sont insuffisantes pour réaliser les objectives multiples et étendues. C'est particulièrement clair dans le cas des activités semencières, où deux experts, travaillant avec leurs contreparts, ont été assigné à adresser la production semencière, le contrôle de la qualité, et les questions de certification pour cinq types de céréales répendu dans tout le pays. Comme il était clairement impossible pour eux d'accomplir ces tâches, il a été décidé que leurs efforts devrait être centré dans une region géographique et pour une récolte primaire, avec expansion subséquent des regions et récolte dependant la mesure de succes de leurs efforts initials. Egalement, la conception du projet assignait un nombre de tâches irraisonable au chef de parti de l'équipe contractant ; non seulement devait-il surveiller la semence, les statistiques, et les activités médiatiques, servir comme administrateur principal et comme officier de liaison avec l'USAID, et gester la formation et les activités d'assistance technique à court-terme, mais il était aussi responsable de l'exécution des activités de crédit et celles de strategie/politique de privatisation;
- o La conception de gestion et structure de prise de décision du projet sont extrêmement complexe et encombrant, concernant la participation active et l'approbation d'une multiplicité d'organisations et comités autonomes Senegaleses du secteur publique et privé, plusieurs de bureaux différents et de niveaux de gestion dans l'USAID, l'équipe contractant de cinq personnes, et la cellule du projet Senegalese. Cette diversité de personnes qui prennent des décisions a été une cause majeur des nombreux delais serieux éprouver dans les zones principales d'exécution du projet;
- o Les lignes d'autorité entre les organisations principales et les individuels responsables pour l'exécution du projet n'était pas

clairement formuler dans la conception du projet: en plus, ces lignes ne sont pas été clarifiés et acceptés pendant le procès d'exécution. Ceci a eu pour résultat des luttes et conflits continues concernant, la prise de décision à la fois technique et financière dans la cellule du projet, entre la cellule du projet et les agences d'exécution du GOS, entre la cellule du projet et l'USAID, et dans l'équipe contractante elle-même;

- o Au cours d'essayer le commencement des activités de distribution de crédit, les efforts de marketing pour activer la demande de crédit ont été principalement concentrés sur une partie des bénéficiaires-cible designés, et sur les plus grands fournisseurs d'intrants et leurs distributeurs. Seulement des efforts limités ont été dirigés en informant d'autres groupes-cible bénéficiaires, inclus celles de PME impliquées dans la multiplication des semences et la commercialisation et transformation des céréales concernant la disponibilité et les nécessités pour ce crédit;
- o Les dossiers d'application de crédit récemment soumis aux banques commerciales de Dakar, les entrevues de champ, et les recherches récemment financés par l'USAID indique qu'il y a un besoin et une demande clair pour crédit non seulement pour certaine activités concernant des céréales mais aussi pour divers autre types d'opérations agricole et agroindustrie, particulièrement ceux concernant la production horticulturnelle, la transformation, et l'exportation;
- o Bien que le succès du projet dépende sur la coordination effective et la collaboration entre les bureaux nombreux, les officiels, et les experts concernants, il y a eu une coordination et collaboration insuffisante dans l'équipe contractant elle-même, entre les experts de l'équipe et les directeurs du projet, et, particulièrement, entre la cellule du projet et les agences d'exécution du GOS;
- o Le personnel de l'USAID aux divers niveaux ont été engagés exceptionnellement dans les décisions d'exécution du projet, et comme cela causant de l'anéantissement dans le cadre de la cellule du projet, particulièrement, de la part des directeurs du projet, qui ont interprété ceci comme une perte d'autorité peu approprié qui leur a été accordée théoriquement sous le contrat du pays d'accueil. Cette situation-ci a été exacerbée par des centres de décision peu clair dans l'USAID ce qu'a résulté dans la confusion concernant celui qui était responsable pour la prise de décision, quelquefois résultant dans la direction contradictoire de divers source dans l'USAID, et l'incertitude concernant quelle direction à accepter. Ces facteurs-ci ont contribués aux délais du progrès du project;

- o Le projet montre très peu de progrès vers ses buts et ses objectifs originaux, comme démontré par les facteurs suivants:
  - Aucun crédit a été prolongé à travers le programme au jour;
  - '-- La certification de semence, le contrôle de la qualité, et les activités de promotion sont concentrées dans une région seulement (la région fleuve/delta Sengalais du nord) et sur uniquement un produit céréalière principal, le riz irrigué, avec un intérêt secondaire sur le maïs irrigué;
  - Deux des cinq positions d'assistance technique à long-terme (celle de la statistique et celle de la sélection de variété de récolte) restent inoccupées partiellement à cause d'un désaccord concernant la définition appropriée de leurs rôles et la décision subséquente de l'USAID de bloquer les positions en attendant le résultat de cette évaluation. Donc virtuellement pas de progrès a été réalisé dans l'élément statistique ou dans les activités de la sélection de semence de reproduction;
  - Seulement cinq membre de personnel (contre les neuf projetés) du pays d'accueil ont été envoyés outre mer pour formation à long-terme.
  - Bien que cinquante-huit mois d'assistance des spécialistes de court-terme aient été désignées pour l'exécution des éléments différents du projet, seulement quelques de ces mois ont actuellement été utilisée à ce jour. Particulièrement, il n'y a pas eu d'appui de court-terme dans les zones de stratégie de privatisation et la formulation de politique, qui auraient dû être un intérêt principal dans cette assistance et cette exécution;
  - Actuellement, trois ans et demi depuis l'approbation du projet et un ans et demi avant la date d'achèvement anticipée, \$17.7 millions de financement désignée par l'USAID pour le projet restent non utilisés.

#### D. Conclusions

- o Les buts du projet sont trop ambitieux et peu réalistes, particulièrement concernant le point focal géographique national du projet, l'horizon envisagé, et les ressources fournies pour l'exécution des buts du projets;
- o Les assomptions non valables de la conception sont le résultat d'une analyse insuffisante de la structure et le fonctionnement des sub-systèmes dans le secteur céréalière, inclus: (1) les opérations, les restrictions, et les préférences des cultivateurs de céréale du Senegal; (2) les restrictions, les capacités, et les

besoins des organisations d'animation et de recherche semencier; et (3) les opérations, les restrictions, et les besoins des divers bénéficiers-cible d'éléments de crédit (producteurs de semence, fournisseurs d'intrants, le stockage céréalière et les agents du marketing, et les équipements de transformations des céréales). En plus, pendant la conception du projet il y a eu une analyse insuffisante de la viabilité d'accordance de crédit aux bénéficiers-cible par le système de banque commerciale et de la probabilité que ce crédit devrait être accordé (on-lent) aux bénéficiers finals du projet, les cultivateurs des céréales. Selon le personnel de l'USAID, l'insuffisance de l'analyse de pré-conception est le résultat en grande partie d'un effort d'accélérer la conception et le procès d'approbation pour assurer que le financement serait rendu disponible au projet;

- o Malgré l'insuffisance de l'analyse de la conception originale il y avait des découvertes significatives et pertinentes qui ont été contredites et ignorées dans le papier du projet et subséquemment dans la documentation du projet. Ce fait, aussi bien que d'autres matériels contradictoire dans le papier du projet et d'autres documents du projet, suggère également que les documents ont été préparés d'une manière négligente et trop rapide;
- o La raison d'être de la conception en essayant l'intégration des objectifs divers et multiples du projet et ses divers éléments discrets dans un seul projet est inefficace: ceci apparaît-être une cause majeure des problèmes subséquents de gestion qui se sont développés dans le cadre de la cellule du projet, entre le projet et le GOS, et dans le cadre de l'USAID;
- o Les liaisons entre la conception et les objectifs spécifiques des éléments individuels du projet et la réalisation du but fondamental du projet d'augmenter la production céréalière nationale, n'ont pas été suffisamment justifiés;
- o La raison d'être de la conception en concentrant sur l'assistance pour un groupe seul de produit a été peu approprié pour plusieurs activités du projet, particulièrement la collecte de données et la remise de crédit inclus. L'accent sur le produit ne conforme pas à la structure de l'activité de la collecte de données du GOS, et c'était illogique d'assumer et impossible d'assurer que l'aide comme l'équipement et la formation serait seulement utilisé pour la collecte des données céréalières. De la même manière, l'accent sur l'élément céréalière dans la remise de crédit est inutilement encombrant à administrer, et il est impossible d'assurer que les utilisateurs intermédiaires and les utilisateurs finals du crédit, comme les distributeurs intermédiaires, les agents du marketing, et les cultivateurs, limiterait l'utilisation de n'importe quel articles financés seulement aux céréales;
- o La conception du projet et la cellule du projet ont mis un accent insuffisant sur l'attention d'appuyer le GOS dans le développement

et l'exécution d'une stratégie cohérente et concrète pour la privatisation agricole et agroindustrielle. Bien que la conception du projet ait été irréaliste en assignant la responsabilité de ces tâches au chef de partie du contracteur, qui était également responsable pour d'autres tâches nombreuses, des spécialistes techniques à court-terme auraient également dû être utilisés pour aider dans ces activités, et ils n'étaient pas utilisés;

- o Le mécanisme d'accorder du crédit designé dans la conception du projet est un moyen non approprié pour donner du crédit à la majorité des bénéficiaires-cible projetés, particulièrement les petites et moyennes firmes d'agroindustrie et des opérations de multiplication de semence. Si, en effet le projet a l'intention de donner à ces entreprises, des mécanismes autre que les banques commerciales doivent être examinés; ces mécanismes doivent accepter des demandes de garantie plus flexible que les banques commerciales, doivent être intéresser et plein d'expérience dans l'assistance vis à vis des PME, et avoir la capacité d'animation pour identifier les clients et contrôler leur comportement. En plus, il pourrait être nécessaire pour l'institution de distribution de fournir quelque assistance dans la preparation des dossiers et des services de gestion consultatif ou assurer que les clients ont accès à des organisations capable, et de prix raisonnable qui peuvent fournir tels services;
- o A cause du grand risque qui existe en prêtant aux firmes d'agroindustrie de toutes grandeure, ainsi que les risques particuliers et le coût haut en prêtant aux PME, n'importe quel mécanisme d'accordage de crédit aux firmes d'agroindustrie, particulièrement aux PME, demandera une marge d'intérêt qui soit considérablement plus haut que le 5-7 pourcent envisagé dans la conception du projet;
- o Les besoins de crédit qui existent dans les subsecteurs des industries agricoles et d'agroindustrie concernant des céréales ne peuvent pas être accomplies par les systèmes existants fournissant du crédit entre les firmes fournissant d'intrants de grande-échelle et leur distributeurs ou par les rapports existants entre ces distributeurs et leur clients cultivateurs;
- o L'intensification de la production céréalière dans les zones pluviales du Senegal ne dépend pas sur la privatisation de multiplication semencières, et l'approvisionnement en intrants, mais sur d'autres plusieurs facteurs essentiels qui ont manqués dans ce projet. Ceux-ci incluent des facteurs comme la disponibilité des variétés de semence de céréales d'une qualité suffisamment améliorée et d'un potentiel de production sans l'utilisation d'autres intrants coûteux, des systèmes de delivrance qui peuvent distribuer ces variétés dans des zones pluviales souvent isolées, et de l'appui de vulgarisation efficace et démonstratif, aussi bien que l'accès aux technologies de

transformation efficaces (particulièrement pour le millet et le sorgho) et à le financement nécessaire pour acheter cet équipement;

- o Si, comme suggéré par les documents internes d'USAID et les entrevues par l'équipe d'évaluation, il y a eu de plus en plus d'inquiétudes dans l'USAID elle-même, concernant la viabilité de la conception du projet, aussi bien que des doutes concernant l'efficacité de la structure de la gestion du projet et de certains membres du personnel, USAID aurait dû demander pour une évaluation beaucoup plus tôt. Alternativement la mission aurait dû insister sur l'usage des services techniques à court-terme du projet pour aviser des corrections à une date plus tôt, et comme cela évitant des dépenses de temps et d'argent inutiles, pour tous concernant.

#### E. Recommandations Principales

- o Le projet devrait être suspendu et reformé. Les buts et objectives du projet devraient être limités et reaccentuer, et le projet doit être reformé avec un champ d'activités plus limité avec le propos direct de réaliser ces buts et objectives

Le projet reformé devrait être préparé attentivement pour assurer que les assumptions fondamentales soient en effet valides et que les ressources fournies soient suffisantes pour permettre que les objectives fondamentaux du projet sont réalisées. Toutes les ressources du projet non utilisés pour le développement et l'exécution du projet reformé soit programmer de nouveau pour des autres activités avec l'objectif pour le développement et la privatisation des secteurs agricoles et agroindustriels Sengalaises.

- o Le GOS et l'USAID devraient considérer une autre direction pour une partie des ressources restantes du projet, pour le développement et l'exécution d'une activité de crédit, pour accorder le financement et d'autre appui nécessaire aux entreprises agroindustrielles engagées non seulement dans les activités concernant les céréales mais aussi dans des autres activités économiquement viables concernant l'agriculture.

La remise du crédit et d'autre appui commercial aux firmes agroindustriels du secteur privé représentent un point de priorité majeure pour le développement et la privatisation des secteurs agricoles et agroindustriels Sengalaises. Les entreprises cibles devraient non inclure seulement les firmes agroindustrielles majeures, mais aussi les petites et moyennes entreprises, des opérations rurales commerciales inclus. En plus, le domaine géographique d'accordance de crédit doit envelopper non seulement Dakar, mais également les villes secondaires et des zones sélectionnées rurales.

- o Les mécanismes d'accordance autre que le système bancaire commercial devraient être considérés. Avant la conception de l'activité de crédit proposée, une analyse comprehensive de la viabilité de plusieurs mécanismes de remis alternatifs doit être faite. Cet étude comprenne une évaluation des aspects exact du crédit et des autres besoins des firmes agroindustrielles et des opérations rurales pour assurer que le mécanisme d'accordance puisse répondre à ces besoins avec succès.
- o Les activités des autres trois éléments du projet ne devraient pas être retenus dans un seul projet et les mécanismes alternatifs devraient être identifiés pour le financement de ces activités

Les points que nous considerons être de la priorité plus importante sont les suivants:

- o Appui pour l'Institut Senegalais de Recherche Agronomique (ISRA) pour l'amélioration de qualité de production des semences de reproduction. Toutefois, nous recommandons que cet appui soit considéré dans le cadre du projet existant de l'USAID' avec l'ISRA;
- o Appui aux projets existants concernant l'extension des semence et aux projets de démonstration, comme le programme de l'USAID/Winrock/Peace Corps que aide en grande partie les cultivateurs subsistance dans les zones pluviales, ainsi que les programmes du secteur privé comme les activités de demonstration des céréales Senchim, que pourraient être financées par des activités de crédit descrites ci-dessus;
- o Appui pour recensement agricole, que actuellement a la priorité la plus importante de la Division Statistique.

L'appui pour les activités du projet concernant le riz, la semence, le contrôle de la qualité et la certification, en ce moment, ne devrait pas continué.

- o Les activités de la certification de semence ne devraient pas être restrictées à une seule récolte ou à un groupe des récoltes, mais que n'importe quel activité de certification, ainsi que la legislation nécessaire pour supporter ces opérations, doit faire partie d'un programme de certification de semence national pour toutes les récoltes. L'équipe croit qu'un tel programme n'est actuellement pas la priorité la plus importante des efforts de la privatisation agricole Senegalais, en partie parce qu'il demandera des restrictions inutiles dans le secteur privé de multiplication de semence et des activités de distribution qui en ce moment se réalisent avec succès. Pour développer et maintenir leurs marchés, ces firmes semencières seront obligées à offrir de la semence génétiquement pure, vigoureuse, et sûre, même dans l'absence d'une certification gouvernementale;

- o Malgré le jugement indiqué ci-dessus, nous avons considéré la recommandation de continuer l'appui pour la contrôle de la qualité actuelle de semence de riz et des activités de certification dans les zones irrigués, où les cultivateurs privés de produit ont montré un intérêt considérable en entreprennant les activités de la multiplication de semence et ont profité de l'assistance du project. Cependant, nous avons conclu que l'appui continu dans ce domaine n'était, en ce moment, pas justifié pour les raisons suivantes: (1) tel appui peut être réaliser par un projet relativement petit; pourtant, des projets petits ne sont pas appropriés à la capacité de gestion de l' USAID's, où, à cause du personnel insuffisant dans la mission de Dakar, l'USAID est obligé de concentrer ses ressources dans quelques projets relativement grands; (2) pendant les années récentes la production du riz commercial a été très protégé par les politiques des prix du GOS; pourtant, des discussions ont actuellement commencées qui d'après des sources au niveau élevé, résulterons très probablement dans une réduction de cette protection, et comme cela réduisant la rentabilité de la production commercial du riz et encourageant les cultivateurs de diversifier leur production, dans les zones irrigués, aux autres récoltes plus profitables;

#### F. Leçons Apprises

- o Les pressions pour accélérer la conception du projet et les processus d'approbations sans une recherche et une vérification profonde des assomptions critiques fondamentales des projets proposés doivent être fortement résistées. En continuant avec un projet qui est fondé sur des assomptions non verifiés peut résulté en une perte de ressources du projet et du pays d'aceuil, du contractant, et le temps du personnel de l'USAID (ainsi que le temps de n'importe quel institution du secteur privé concernant) pendant que des activités sans résultats sont poursuivis ou pendant que l'utilisation du temps et de financement est utilisé pour valider des assomptions et pour décider sur des lignes de conduite alternatifs. En plus, les delais resultants à l'exécution du projet et la manque de faire du progres clair pour la réalisation des buts du projet peuvent endommagé la crédibilité des institutions et des individuels concernant, particulièrement l'USAID, et peuvent fonctioné comme un facteur décourageant pour la collaboration subsequence entre les organizations du secteur privé et les projets du secteur publique;
- o Les liens entre les buts et objectifs du projets et les activités destinées à obtenir ces buts et objectifs ont besoin d'être clairement verifiées pendant la phase de la conception du projet. Les projecteurs devraient resister à inclure des activités, même si celles-ci sont très utiles pour d'autres intentions, qui ne contribuent pas directement à l'accomplissement des buts et objectifs principaux du projet. En plus, tous mécanismes nécessaires pour obtenir ces liens, ont besoin de specification claire pendant la phase de la conception;

- o Pendant la conception du projet, des directives définies d'autorité et de responsabilité doivent être établies entre tous les institutions participantes et les individuels. L'exécution efficace du projet ne devrait pas entièrement être dépendant de la collaboration anticipée de plusieurs organisations autonomes différentes et des individuels;
- o Les projets avec des buts et objectifs multiples et divers, et qui demandent la participation de la gestion de plusieurs institutions privées et publiques sont extrêmement difficile à gérer comme des projets et demandent de l'effort et de temps excessif pour obtenir une coordination efficace. En plus, ils ne conviennent pas adéquatement à la structure de gestion et aux opérations de l'USAID;
- o La formulation de la privatisation efficace de la politique et des projets dépend d'une compréhension absolue des opérations, restrictions, préférences et besoins des organisations du secteur privé qui sont expectés d'assumer les rôles précédemment remplies par des organisations du secteur publique;
- o La privatisation per se n'est pas une panacées pour des problèmes de secteur publique. Même si le secteur privé est capable de remplir certaines fonctions d'une manière plus efficace que les institutions du secteur publique, d'autres conditions et/ou des facteurs de support seront nécessaire d'assurer le succès des efforts de privatisation. Dans le cas de l'élément de semences, ces facteurs comprennent la disponibilité d'un produit de qualité à délivrer (des variétés améliorées pour convenir aux circonstances des cultivateurs), une demande efficace pour ces produits et d'autres intrants, une infrastructure et des systèmes de délivrance pour permettre la distribution de ces produits, le support prolongé efficace des secteurs privé et publiques et l'accès aux ressources financières et au support technique nécessaire pour le commencement, l'expansion et la diversification de la production de semences et des intrants et aux activités de marketing;
- o Comme l'expérience de l'élément crédit démontre, si les firmes du secteur privé doivent collaborer dans des projets de l'USAID, ces firmes devront être fournies d'encouragements attrayants pour leur participation, mais non pas des directives trop restrictives, et ils devront être fournies des information en retour plus à propos qui sont normalement accordées aux institutions du secteur publique; en plus, des demandes et obligations de reportage pour des assemblées et des entrevues devraient être minimalisées;
- o L'assistance attribuée aux buts méticuleusement définis (comme l'aide concentrée sur un seul produit) est probablement un mécanisme inefficace pour obtenir ce but si les individuels et les institutions, du secteur publique ou privé, assistés, remplit

une diversité de tâches qui n'ont pas de rapport direct au but spécifique. Telles allocations pourraient imposer des restrictions artificielles et contre-productives sur les activités du récipiendaire, alternativement, l'assistance peut être utilisée pour des intentions involontaires. En plus, le contrôle de l'utilisation de l'assistance est de plus en plus difficile et parfois impossible;

- o Le mécanisme contractant du pays d'accueil, qui, même sous des conditions les meilleures, est plus encombrant à administrer que des mécanismes alternatifs, est particulièrement non approprié pour des projets complexes, impliquant de nombreuses institutions gouvernementales du pays d'accueil;
- o S'il y a des appréhensions fortes concernant la conception ou le fonctionnement du commencement du projet, une évaluation du début devrait être faite.

## INTRODUCTION

### A. But, domaine et méthodologie de l'évaluation

#### 1. But

L'objet principal de cette évaluation à mi-parcours est d'évaluer la validité des concepts à la base et la conception du Projet de Soutien à la Production Agricole (Projet SPA). Les Termes de Référence (Annexe 1) indiquent que l'accent doit être mis sur une analyse des réalisations du projet et sur les problèmes à ce jour dans le contexte de la conception existante. L'objectif de l'évaluation est de recommander des mesures qui permettent au projet de réaliser ses buts originaux ou, alternativement, d'évaluer le besoin de modification, extension, reformulation de la conception ou élimination de certains aspects du projet. Les Termes de Référence précisent que si les constatations de l'évaluation devaient indiquer qu'une réorientation du projet ou une reformulation de sa conception est nécessaire, l'équipe serait encouragée à faire des suggestions concernant toutes révisions recommandées, mais elle ne serait pas responsable d'élaborer une nouvelle conception du projet.

#### 2. Domaine

Le domaine de cette évaluation met l'accent sur quatre points principaux d'investigation :

- o Evaluation de la conception du projet, y compris la viabilité du domaine d'activité du projet et du calendrier de sa réalisation, l'efficacité des structures administratives et des systèmes du projet, la validité des hypothèses à la base de chacun des quatre éléments du projet et l'opportunité des mécanismes envisagés pour réaliser les objectifs du projet;
- o Evaluation du but et des objectifs du projet, particulièrement la mesure dans laquelle ils sont raisonnables et réalistes, leur cohérence avec la conception du projet existante, et leur pertinence avec les contraintes majeures dans le secteur céréalier;
- o Evaluation des ressources du projet et si elles sont suffisantes et convenablement structurées pour permettre au projet de réaliser son but, son domaine d'activité et ses objectifs; et
- o Evaluation de l'exécution du projet, avec un accent particulier sur les réalisations et les problèmes rencontrés.

Au cours des discussions initiales avec l'USAID, il fut conseillé à l'équipe que, bien que chacun de ces points serait analysé (ainsi qu'une multiplicité de thèmes pertinents à chaque point), l'accent de l'évaluation porterait essentiellement sur les actions immédiates devant être prises pour améliorer la performance du projet et l'utilisation de ses ressources, ainsi que la justification de telles actions. De cette manière, il fut convenu que l'équipe devrait donner la priorité aux points qui doivent être approfondis et se

concentrer sur ceux qu'elle juge les plus pertinents quant à ce premier accent de l'évaluation.

### 3. Méthodologie

L'équipe était composée de six experts qui sont spécialistes dans les domaines de l'agroindustrie, de la privatisation, des systèmes semenciers, du crédit, des statistiques et des médias. Chaque membre de l'équipe a passé environ quatre semaines au Sénégal pour examiner le but et les objectifs du projet dans le contexte des priorités actuelles du Gouvernement du Sénégal (GDS) et de l'USAID; la conception, la structure et le fonctionnement du projet dans son ensemble; les objectifs, les activités, les réalisations et les problèmes de chaque composante individuelle du projet; ainsi que les besoins et les priorités actuels dans le cadre de chaque domaine d'activité du projet.

L'équipe a initié ses travaux par un examen complet de toute la documentation officielle concernant l'avant-projet, la conception, l'approbation, le processus de passation du contrat et son exécution; des dossiers internes du projet mis à sa disposition par l'USAID, le contractant et plusieurs agences du GDS participant au projet; des sources primaires de matériel sur les systèmes de distribution des intrants agricoles préparé pour l'évaluation; et d'autres sources primaires et secondaires récentes de matériel fournies par le GDS, l'USAID, d'autres bailleurs de fonds, la cellule de projet et des entreprises du secteur privé, ainsi que du matériel disponible au moment de la conception du projet.

L'équipe a effectué dans la région de Dakar de nombreuses interviews du personnel actuel et précédent du projet, des officiels et techniciens des diverses agences du GDS participant au projet, des petites et grosses entreprises impliquées dans la distribution des intrants, la production et la commercialisation des semences, des organisations des secteurs public et privé engagées dans les activités médiatiques liées à l'agriculture, du personnel des différents bureaux de l'USAID concerné par le projet, et du GDS, des ONG et des représentants des bailleurs de fonds engagés dans des projets relatifs au crédit, aux statistiques, à la politique agricole et des projets semenciers. L'équipe a aussi passé quatre jours sur le terrain dans la région

nord de la vallée/delta du fleuve Sénégal, où sont concentrées les activités de contrôle de la qualité des semences et de démonstration; à cette occasion, elle a visité les sites de recherche et de démonstration, ainsi que les unités de multiplication des semences du secteur privé, les moulins à riz, et s'est entretenue avec les cultivateurs privés et les groupements de cultivateurs. Une liste des personnes et des institutions contactées, ainsi que des sites visités, figure en Annexe 2.

#### B. Le contexte du projet

Le projet SPA a été conçu pour assister le Gouvernement du Sénégal dans l'exécution de la Nouvelle Politique Agricole (NPA) et des Plans Céréaliers mis en oeuvre en 1984 et 1986. Les objectifs de base de ces plans étaient de réduire et de restructurer le rôle du Gouvernement dans les secteurs agricole et de l'agroindustrie, d'encourager le secteur privé à assumer les fonctions de

distribution des intrants jadis assumées par les agences gouvernementales, et d'encourager la participation accrue du secteur privé dans les domaines de la commercialisation, du stockage, de l'importation et de la transformation des produits agricoles. Un accent particulier fut mis sur le secteur céréalier, où fut souligné la politique visant à atteindre une plus grande autosuffisance alimentaire par le biais du remplacement des importations. Ceci devait être en grande partie réalisé par une augmentation des tarifs douaniers sur le riz importé et, par conséquent, par des prix à la consommation plus élevés pour stimuler la production de riz local, un prix minimum pour les cultures traditionnelles (surtout millet et sorgho) pour encourager l'intensification de la production de céréales traditionnelles et l'accès aux technologies améliorées pour la transformation de ces céréales, afin d'augmenter leur acceptation par le consommateur et de stimuler leur consommation par rapport au riz. L'objectif ultime était d'arriver à une autonomie alimentaire nationale d'ici l'an 2000.

Bien qu'aucune donnée précise n'était disponible en ce qui concerne les augmentations de production nécessaires pour atteindre l'objectif à l'an 2000, il fut estimé que pour atteindre l'autosuffisance en céréales à l'an 2000, la production céréalière nationale devrait augmenter de 100 pour cent d'ici cette date.<sup>1</sup>

Lors de la conception du projet, les cultures pluviales représentaient 90 pour cent de la production agricole totale et environ 90 pour cent de la production céréalière nationale. Le millet et le sorgho représentaient 86 pour cent des terres cultivées en céréales, tandis que le riz représentait 6 pour cent, le maïs et le niébé 4 pour cent respectivement. Bien que l'on pense que le Sénégal a un potentiel considérable d'expansion de l'agriculture irriguée, les périmètres irrigués ne représentaient qu'un pour cent des terres arables du pays; dont un quart de ces terres réservées aux cultures de canne à sucre, et le reste à celles de riz, de bananes, de légumes et d'autres cultures secondaires.

Au début des années 80, le crédit des banques commerciales au Sénégal était en grande partie concentré sur le financement à court terme; 22 pour cent seulement du crédit bancaire total était octroyé sous forme de financement à moyen et long terme, par rapport à 39 pour cent en Haute Volta (Burkina Faso) et 36 pour cent en Côte d'Ivoire. En outre, 3 pour cent seulement était réservé aux activités agricoles; ces prêts étaient surtout du

---

<sup>1</sup> USAID/Dakar. Senegal Project Paper, Agricultural Production Support. (685-0269). Dakar: 1987, p.ii.

crédit à court terme pour l'achat de récoltes d'arachide et de coton. Ce crédit n'était, prétend-on, pas disponible pour l'achat de cultures vivrières de base comme les céréales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Magnuson, A. et al. Senegal Agricultural Policy Analysis. Cambridge: ABT Associates, 1985, p.15.

## II. LA CONCEPTION DE L'ENSEMBLE DU PROJET

### A. But, objectifs et cibles du projet

Le but fondamental du projet est de contribuer aux efforts du GDS visant à augmenter la production céréalière nationale. La cible spécifique exposée dans le schéma du projet (Annexe 3) était d'arriver à une augmentation moyenne annuelle de 3,5 pour cent de la production céréalière à l'an 1993.

L'objectif du projet est de faciliter la privatisation des activités de distribution des intrants agricoles et de multiplication des semences. Les cibles du schéma pour ces activités étaient que, d'ici 1992, le secteur privé aurait multiplié 60 pour cent des intrants céréalières et distribué 75 pour cent des engrais, des intrants de production des cultures et des équipements utilisés dans la production des céréales.

La logique à la base de l'objectif du projet est clairement énoncé dans le document de projet, à savoir :

Au Sénégal, la production agricole dépend d'une manière excessive des cultures sèches. La pression sur la terre, déjà intense, ne cesse de s'intensifier... Avec peu de terre supplémentaire disponible pour une expansion, une augmentation de la productivité ne peut se réaliser que par un rendement accru à l'hectare et par le cultivateur... L'augmentation de la production des céréales par l'intensification de l'agriculture dépend de la qualité des semences, des engrais et autres intrants disponibles en temps opportun et à un prix accessible... L'utilisation accrue de semences améliorées est le facteur le plus important pour augmenter la production de céréales dans la plupart des régions agricoles du Sénégal... On s'attend à ce que le secteur privé réussisse dans le domaine de la fourniture des intrants où le gouvernement et les entreprises parapubliques ont échoué.<sup>3</sup>

### B. Objectifs finals

Le schéma du projet précisait que l'on s'attend à la réalisation de sept objectifs finals, à savoir :

- o La sélection et la production de semence de reproduction par l'Institut Sénégalais de Recherche Agronomique (ISRA) satisfieraient la demande de variétés de céréales retenues pour la multiplication par le secteur privé;

---

<sup>3</sup> USAID/Dakar. Senegal Project Paper, Agricultural Production Support, (685-0269). Dakar: 1987, p.ii, iv, v.

- o La semence mère produite par des producteurs sous contrat privés et certifiée par la Direction de la Production et du Contrôle des Semences (DPCS) satisfierait la demande commerciale des producteurs de céréales;
- o Des réseaux de distribution et de commercialisation des semences et des intrants du secteur privé, en particulier des engrais, seraient établis;
- o Des banques commerciales octroieraient du crédit aux importateurs, producteurs et fournisseurs d'intrants agricoles;
- o L'information disséminée par les médias et les démonstrations sur le terrain stimulerait la demande d'intrants et de services de commercialisation; et
- o Les agents du Ministère du Développement Rural (MRD) seraient capables de produire des estimations opportunes et fiables des superficies plantées en céréales, de la production, des rendements et de l'utilisation des intrants.

#### C. Composantes du projet

Le texte du document de projet a distillé ces sept objectifs finals en ce qui est appelé les quatre composantes du projet, à savoir

- o Privatisation de la fourniture d'intrants et de la production de semences;
- o Expansion du crédit aux fournisseurs d'intrants;
- o Collecte de statistiques agricoles; et
- o Réalisation d'une campagne médiatique éducative.

En effet, pendant l'exécution, les activités de privatisation des intrants étaient largement subsumées sous la composante crédit, vu que l'octroi de crédit aux fournisseurs d'intrants était le mécanisme principal dont disposait le projet pour promouvoir la privatisation de la distribution d'intrants. Les activités de dialogue de la politique de privatisation n'étaient pas définies comme une composante distincte, mais devaient être supervisées par le Directeur du projet assisté du chef d'équipe du contractant et en grande partie exécutées à travers l'assistance technique à court terme.

#### D. Structure et gestion du projet

Tout le projet est exécuté dans le cadre d'un Contrat de Pays Hôte avec le Gouvernement du Sénégal. Le projet est administré par une cellule de projet autonome sous l'égide du Ministère du Développement Rural et de l'Hydraulique (MDRH, ex-MDR). La responsabilité principale du fonctionnement du projet et la

cellule de projet sont assignées au Directeur de projet du pays hôte qui est assisté d'un Directeur de projet adjoint.

Un chef d'équipe est à la tête de l'équipe de cinq personnes du contractant; il travaille au sein de la cellule de projet "sous la conduite" du directeur de projet; bien que l'Accord de Subvention énonce explicitement que le chef d'équipe doit être l'homologue du directeur de projet adjoint, ces documents de projet laissent entendre que le chef d'équipe doit travailler directement, bien que sous sa supervision, avec le directeur du projet. Les quatre autres membres de l'équipe d'assistance technique à l'origine devraient travailler directement au sein des trois agences et bureaux du GDS chargés de l'exécution des activités relatives aux semences et aux statistiques; il s'agit de l'ISRA, de la DPCS et de la Division des statistiques Agricoles (DSA), toutes étant sous l'autorité du MDRH.

Les activités d'octroi de crédit au projet devaient être coordonnées et contrôlées par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), bien que les activités de formation en gestion du crédit, qui étaient envisagées pour les banques locales, devaient être supervisées par le directeur du projet assisté du chef d'équipe du contractant. Un appui supplémentaire devait être fourni en ce qui concerne l'administration des activités de crédit par une banque privée de Dakar, qui avait été engagée pour servir d'agent fiduciaire pour le décaissement des fonds, et par une firme locale chargée du contrôle des services de prêts.

L'orientation en matière de politique pour les activités de crédit devaient être fournis par un comité interministériel dirigé par le Directeur des Dettes et Investissements du MEF; les autres membres comprenaient le Directeur de la Mission USAID, le Directeur du Projet SPA, le Chef d'Equipe du contractant et d'autres agents du MEF, du MDRH et autres ministères associés du GDS.

Bien que la responsabilité de l'administration et de la coordination des activités relatives aux médias et à la privatisation était assignée au Directeur de projet, travaillant en collaboration avec le chef d'équipe, l'orientation en matière de politique concernant ces activités devait être fournie par le Comité des Intrants, un groupe composé de représentants des secteurs public et privé engagés dans les activités relatives aux intrants.

A l'USAID/Sénégal, la gestion du projet est assignée à un responsable de projet et un responsable de projet adjoint au sein du Bureau chargé du Développement Agricole. Pour toute prise de décision concernant le projet, ils sont guidés par le Comité du Projet SPA, qui comprend le Directeur et le Directeur adjoint du Bureau chargé du Développement Agricole, ainsi que des représentants des différents autres bureaux de l'USAID/Sénégal, y compris le bureau du Directeur de la Mission, le bureau chargé des programmes, le bureau juridique, le bureau du contrôleur et le bureau chargé du développement de projet/secteur privé.

La Figure 1 donne un aperçu des principales organisations impliquées dans l'exécution du projet et leurs liens avec les autres institutions publiques et privées dans le secteur agricole.

# Linkages between APS and the Agricultural Sector

LEGEND: — DIRECT/FORMAL LINKAGE  
 - - - - - INDIRECT/INFORMAL LINKAGE

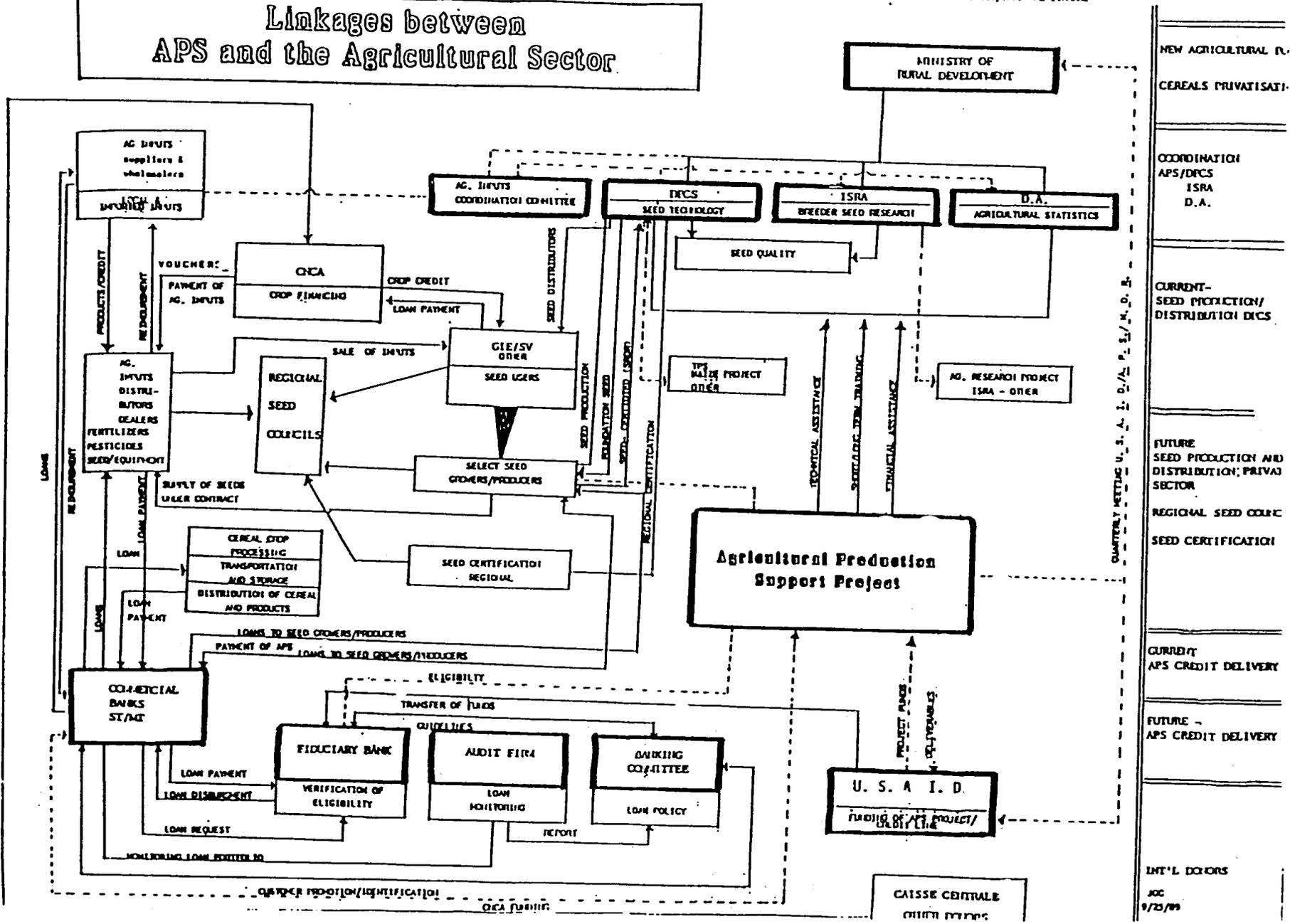


Figure 1: Linkages Between APS and the Agricultural Sector

NEW AGRICULTURAL P. CEREALS PRIVATISATION  
 COORDINATION APS/DICS ISRA D.A.  
 CURRENT-SEED PRODUCTION/DISTRIBUTION DICS  
 FUTURE SEED PRODUCTION AND DISTRIBUTION: PRIVATE SECTOR  
 REGIONAL SEED COUNCILS  
 SEED CERTIFICATION  
 CURRENT APS CREDIT DELIVERY  
 FUTURE - APS CREDIT DELIVERY  
 INT'L DONORS  
 JOC  
 9/25/89

## E. Constatations

- o Il y a de nombreuses contradictions et inconsistances dans les documents de conception, l'accord de subvention et le contrat entre le DGS et le contractant, en particulier en ce qui concerne le but, les objectifs et cibles du projet. Également dans le document de projet, nous avons noté trois versions différentes : dans le schéma, le but était d'augmenter la production céréalière annuelle de 3,5 pour cent d'ici 1993, avec pour cibles 60 pour cent et 75 pour cent pour la privatisation des semences et autres intrants respectivement; le résumé introductif de ce document indiquait un accroissement de la production de 3,5 pour cent pendant la durée de vie utile du projet (c'est-à-dire la fin 1991); et le texte indiquait que le but était d'obtenir un accroissement de la production de 3,1 pour cent pendant la durée de vie utile du projet, avec une cible de 80 pour cent pour la privatisation des intrants. Des inconsistances semblables se retrouvent dans la Demande de Propositions, alors que les versions anglaise et française du texte de l'Accord de Subvention entre le GDS et l'USAID/Sénégal mentionnaient des cibles de production différentes (3,5 pour cent en français et 3,1 pour cent en anglais).<sup>4</sup>
- o Les documents du projet contenaient des inconsistances similaires et une certaine confusion en ce qui concerne les bénéficiaires-cibles de la composante crédit. Alors que le schéma indiquait seulement que le crédit serait disponible pour les producteurs et distributeurs d'intrants, ailleurs dans le document de projet et dans les autres documents de conception et contractuels, un même accent est mis sur l'octroi de crédit aux producteurs de semences et aux entreprises engagées dans le stockage, la commercialisation et la transformation des céréales.
- o Les lignes d'autorité entre les principales organisations et les personnes chargés de l'exécution du projet n'étaient pas clairement définies dans la conception du projet; ces lignes doivent encore être clarifiées et acceptées pendant le processus d'exécution. Il en est résulté des discussions et des conflits continuels concernant la prise de décisions à la fois techniques et financières au sein de la cellule de projet, entre la cellule de projet et les agences d'exécution du GDS, entre la cellule de projet et l'USAID/Sénégal, et au sein de l'équipe contractante.

---

<sup>4</sup> République du Sénégal, Ministère du Développement Rural. Request for Proposals Open to American Firms for the Provision of Technical Assistance for the Agricultural Production Support Project (685-0269). Dakar: 1987, pp. 9, 10, 12. Également, Grant Agreement between the Republic of Senegal and the United States of America for the Agricultural Production Support Project. Dakar: 1987, p.2.

- o La conception de la gestion du projet et de la structure de prise de décisions est extrêmement complexe et lourde, comportant la participation active et l'approbation d'une multiplicité d'organisations autonomes et de comités des secteurs public et privé du pays hôte, de plusieurs bureaux et niveaux de gestion différents au sein de l'USAID/Sénégal, des cinq personnes de l'équipe contractante et de la cellule de projet du pays hôte. Cette diversité de personnes prenant des décisions a été la cause majeure des nombreux et sérieux délais qui se sont produits dans les domaines clés de l'exécution du projet.
- o La conception du projet avait assigné un nombre excessif de fonctions au chef d'équipe de la partie contractante; il devait non seulement superviser les activités relatives aux semences, aux statistiques et médiatiques, être l'administrateur en chef et l'agent de liaison avec l'USAID, gérer les activités d'assistance technique à court terme, mais encore être le seul membre de l'équipe responsable de la mise en place du crédit et de la stratégie de privatisation et des activités de politique.
- o Bien que la réussite du projet dépende de la coordination et collaboration effective entre les nombreux bureaux, officiels et experts concernés, il y a eu en fait une coordination et une collaboration inadéquate au sein de l'équipe contractante, entre les experts de l'équipe et les directeurs du projet et, notamment, entre la cellule de projet et les agences d'exécution du GDS.
- o Du fait des rivalités en matière d'autorité, du manque de collaboration effective, des désaccords sur les responsabilités des experts en assistance technique et des conflits de personnalité, on pressent une atmosphère de tension et de méfiance au sein de la cellule de projet et au sein de l'équipe contractante.
- o Les droits et responsabilités prévus dans le mécanisme contractuel du pays hôte n'ont pas été bien compris par les deux directeurs du projet; en conséquence, ils ont tous deux été froissés et même insultés par les restrictions apportées à leur autonomie, restrictions imposées par le contractant et l'USAID.
- o Le personnel de l'USAID, aux différents niveaux, a été anormalement impliqué dans les décisions concernant l'exécution du projet, ce qui a causé des frustrations au sein de la cellule de projet, et a souvent entravé l'avancement du projet. Ceci a été particulièrement le cas pour les directeurs du projet, qui ont interprété ce fait comme étant une perte inopportune de l'autorité qui leur avait été théoriquement accordée dans le cadre du contrat de pays hôte. Cette situation a été exacerbée par la multiplicité d'agents de l'USAID impliqués dans la prise de décisions, ainsi que par des centres de décision peu clairs au sein de l'USAID. Il en est résulté une certaine confusion en ce qui concerne le

responsable de la prise de décisions, des directives parfois contradictoires provenant de diverses sources à l'USAID, et de l'incertitude sur quelles directives accepter. Ces facteurs ont contribué aux délais d'avancement du projet.

- o Les dossiers internes de l'USAID et les interviews de son personnel semblent indiquer que le niveau anormal de participation de l'USAID dans les opérations du projet a été en partie dû à des craintes grandissantes de la part de certains agents de l'USAID quant à la validité des hypothèses du projet, à la viabilité de la conception du projet et à l'efficacité de sa structure de gestion et de certains agents.

## F. Conclusions

- ~ Les inconsistances et contradictions dans la conception du projet et les documents contractuels indiquent qu'ils ont été préparés trop hâtivement et avec négligence. Le personnel de l'USAID qui a observé le processus de conception du projet en a conclu que cette négligence a été en partie due au souhait d'accélérer les processus de conception et d'approbation afin de s'assurer de la disponibilité du financement du projet.
- o La logique de la conception, en essayant d'intégrer les objectifs divers et multiples du projet et de ses différentes composantes dans un seul projet, ne peut être suffisamment justifiée du point de vue conceptuel, et a été la cause majeure des problèmes de gestion subséquents qui se sont produits au sein de la cellule de projet, de l'équipe contractante, entre la cellule de projet et les agences d'exécution du GDS, et au sein de l'USAID.
- o Les tensions et désaccords au sein de la cellule de projet et au sein de l'équipe contractante n'ont pas été traités de manière efficace par le chef d'équipe et par le responsable du projet au siège du contractant.
- o Les difficultés normales liées au mécanisme de passation des contrats de pays hôte ont été exacerbées dans le projet SPA par le besoin de participation active de la direction 'autonome' du projet et des trois agences distinctes d'exécution et des bureaux du GDS dans toutes les principales décisions et actions concernant le projet.
- o L'USAID aurait dû réclamer une évaluation beaucoup plus tôt si, effectivement, on avait de plus en plus de craintes au sein de l'USAID quant à la viabilité de la conception du projet, ainsi que des doutes quant à l'efficacité de la structure de gestion du projet et de certains agents. Comme alternative, la Mission aurait dû insister sur l'utilisation des importants services d'assistance technique à court terme du projet pour aviser des mesures

correctives à prendre au plus tôt, évitant ainsi des pertes de temps et des dépenses inutiles, ainsi que de grosses frustrations, ce pour tous les concernés.

### III. COMPOSANTE CREDIT

#### A. Objectifs et cibles spécifiques

Un des objectifs principaux du projet est de faciliter la privatisation des activités de distribution des intrants et de multiplication des semences de céréales en établissant une ligne de crédit de 9 millions de dollars devant être accordée par le biais de banques commerciales pour rétrocession à des particuliers et organisations privés impliqués dans la production ou la commercialisation des intrants céréaliers ou dans la commercialisation et la transformation des céréales. La cible initiale du crédit était de recycler un montant total de 51,103 millions de dollars d'ici 1997.

Les principaux bénéficiaires-cibles étaient les petits et moyens entrepreneurs et les organisations rurales comme les coopératives. Les entreprises de plus grande taille n'étaient pas exclues, mais n'étaient pas la cible principale de la conception initiale du projet.

#### B. Appui envisagé

Le Directeur du projet assisté du chef de l'équipe d'assistance technique était chargé de la composante crédit. Aucune autre assistance technique à l terme n'était envisagée. La formation des banquiers était prévue dans la conception initiale, mais n'a jamais eu lieu.

#### C. Mécanisme d'octroi du crédit SPA

A travers le projet SPA, l'USAID a établi une ligne de crédit de 9 millions de dollars à accorder par le biais de banques commerciales. Un Comité Bancaire fut créé, comprenant le Directeur des Dettes et Investissements du Ministère de l'Economie et des Finances, le Directeur du Projet SPA et le Directeur de l'USAID. Le rôle principal du comité est d'établir des critères pour la sélection par les banques des clients éligibles et de donner une approbation finale des protocoles individuels avec les banques participant au projet.

La structure de gestion interne de l'USAID et le mécanisme d'approbation de la composante crédit SPA est extrêmement lourde. Le système d'approbation d'un protocole récemment proposé avec la BICIS en est un exemple. En plus du Comité Bancaire, six agents de l'USAID devaient autoriser ce nouveau protocole bancaire. Le mécanisme de transfert des fonds comprend trois étapes. Après revue de la demande de prêt par la Citibank, qui est la banque fiduciaire, une demande est présentée à l'USAID/Dakar. A cette occasion, le responsable du projet demande un transfert de fonds du Trésor américain. Ceci doit être fait pour chaque prêt, indépendamment de la taille du prêt.

Dans son rôle de banque fiduciaire, la Citibank examine les demandes de prêt présentées par les banques participant au projet pour s'assurer qu'elles sont conformes aux critères du Comité Bancaire. La Citibank doit aussi

contrôler les prêts et les remboursements de prêts des banques membres. Au fur et à mesure que les prêts sont remboursés, les sommes sont déposées dans un compte à la Citibank.

Une firme privée de vérification des comptes devait aussi être engagée pour vérifier que les banques participant au projet se conforment aux conditions de leurs protocoles.

#### D. Le processus d'exécution

De gros efforts ont été faits pour essayer de rendre opérationnel, tel qu'il avait été initialement conçu, le mécanisme de prêt. L'accent avait surtout été mis sur comment traiter avec les cadres des banques de Dakar. Très peu de temps fut consacré au travail avec le personnel des agences bancaires.

Les principales activités entreprises pour initier les opérations de crédit comportaient :

- o Un contrat pour services fiduciaires fut signé avec la CITIBANK;
- o Des contacts furent établis avec les principales banques et plusieurs institutions financières pour explorer leur utilisation potentielle de la ligne de crédit SPA;
- o Un protocole fut signé avec une banque commerciale, la Société Générale de Banques au Sénégal (SGBS), qui est actuellement dégoûtée du projet. Ceci est paraît-il dû aux délais bureaucratiques concernant l'approbation des dossiers et aux lues discussions concernant les conditions de prêt aux banques participant au projet;
- o De nombreux mémorandum furent adressés à l'USAID, et des discussions eurent lieu sur les contraintes, les défauts de conception et les mécanismes alternatifs d'octroi du crédit;
- o Un document présentant des alternatives au mécanisme initial d'octroi du crédit fut présenté à l'USAID. Plusieurs alternatives furent proposées, dont la plus importante, pour le personnel du projet et l'équipe d'assistance technique, était la création d'une unité de prêt au sein même du projet. Cette option fut refusée par l'USAID vu qu'elle n'était pas conforme à sa politique visant à encourager le Gouvernement Sénégalais à se désengager du secteur bancaire.

#### E. L'environnement du crédit au Sénégal

##### 1. Le secteur bancaire commercial

Au Sénégal, le secteur bancaire est caractérisé par un petit groupe de banques commerciales basées à Dakar ne possédant pratiquement aucune succursale dans les zones rurales. La principale exception est la Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal (CNCAS), qui est le crédit agricole du Sénégal. La CNCAS, qui fut établie en 1986 avec un contrôle de 28 pour cent du

Gouvernement du Sénégal, est actuellement en voie d'être privatisée. La pénurie de succursales de banques commerciales hors de la capitale est une indication de leur manque d'intérêt en général envers le crédit rural. Il est également regrettable de noter que lors de la crise bancaire, un certain nombre de banques, comme l'Union Sénégalaise de Banques (USB), qui étaient davantage engagées dans les zones rurales, firent faillite.

Les prêts des banques commerciales au secteur agricole sont presque exclusivement octroyés aux grosses agroindustries et fournisseurs d'intrants, comme la Compagnie Sucrière du Sénégal (CSS), SENCHIM, SPIA, MATTFORCE, EQUIPEPLUS et SOCAS. Ces sociétés ont suffisamment de garanties physiques, ainsi que des gestionnaires et des comptables capables de fournir aux banquiers des plans d'entreprise viables et autres états financiers s'avérant nécessaires.

Au vu du grand nombre de défauts de remboursement des prêts, le secteur bancaire est dans une situation de crise et de consolidation ces dernières années. Des banques comme la USB, la Banque Nationale de Développement du Sénégal (BNDS), la Société Nationale de Garantie/Société Nationale de Banque (Sonaga/Sonabanque), la Sonar, l'Assurbank et la Société Financière Sénégalaise pour le Développement de l'Industrie et du Tourisme, ont fermé. D'autres banques comme la BIAO ont connu de sérieux problèmes de liquidité lorsqu'elles ont dû couvrir des retards et des défauts de remboursements de prêts.

Les principales banques privées comme la SGBS et la BICIS ont saisi l'opportunité offerte par la fermeture d'autres banques pour accroître leur part du marché des entreprises les plus viables. Une partie des mesures de consolidation pour les banques implique la réduction du nombre de petits prêts et même l'augmentation du montant minimum requis pour les comptes d'épargne, dans le but de réduire les frais généraux.

Comme dans de nombreux pays, les banques commerciales sénégalaises considèrent le secteur de la production agricole, en particulier les cultures pluviales, comme étant une section extrêmement risquée. Cette vue est basée en grande partie sur le fait que, en raison des pluies incertaines et des problèmes de commercialisation, il est impossible de prédire les résultats d'une campagne à l'autre. Les difficultés rencontrées par les banques sénégalaises dans le financement de la commercialisation des arachides n'a fait qu'exacerber leur crainte envers le secteur agricole. Ce climat ne contribue certainement pas à encourager les banques à accroître leur niveau de risque en augmentant leur volume de prêts à ce secteur.

## 2. Le secteur du crédit privé volontaire

De nombreuses, à la fois internationales et sénégalaises, sont impliquées dans les programmes locaux de crédit. Certains programmes de crédit, comme le programme F, octroient des fonds en grande partie aux "groupements d'intérêt économique" (GIE), aux Sections Villageoises (SV) ou aux coopératives. Les GIE et les SV ont largement remplacé les coopératives en tant que groupe cible du fait de leur taille et de leur majeure flexibilité en termes d'adhésion à l'association. D'autres organisations, comme le Programme

de Développement Communautaire et d'Entreprises de l'USAID, octroient principalement du crédit directement à des entrepreneurs individuels dans le commerce de détail.

Le manque de garantie physique viable des emprunteurs éventuels est la norme dans les zones rurales. Par conséquent, plutôt que d'exiger des garanties, les programmes de crédit rural reposent souvent lourdement sur l'évaluation de la réputation des clients ou de la cohésion sociale d'un groupe, dans le cas de prêts à des groupements. A travers ces systèmes, l'accès au crédit structuré est donné aux entrepreneurs et aux groupements dans les zones rurales, qui autrement n'auraient pas accès au secteur bancaire formel.

Une composante formation en matière de gestion/comptabilité est souvent incluse dans les programmes de crédit rural pour aider les entrepreneurs à améliorer leurs performances. Ceci comporte souvent une assistance apportée aux entrepreneurs et aux groupements pour élaborer une étude initiale de faisabilité et une demande de prêt.

#### F. Constatations

- o Aucun crédit n'a été octroyé par le biais du programme à ce jour;
- o Un certain nombre de dossiers ont été présentés au Comité Bancaire et à l'USAID, aucun n'avait un rapport quelconque avec les objectifs initiaux du projet. Par exemple, des demandes de prêts pour le maraîchage et la production de concentré de tomates ont été présentées à la BIAO et à la SGBS. Il y avait deux raisons principales à cela. Premièrement, la définition d'activités acceptables était trop restreinte et ne correspondait pas aux demandes normales des banques participant au projet. Deuxièmement, aucun programme de vulgarisation n'existait, ni à la banque, ni au niveau du projet, pour informer les clients potentiels du programme et de l'assistance offerte pour élaborer un dossier bancable. Le personnel du projet semblait avoir l'impression qu'il suffisait de mettre sur pied une campagne médiatique pour informer les clients potentiels de l'existence de fonds et que tout le reste suivrait. L'expérience a prouvé qu'il en est autrement.
- o Les processus de décision et d'information concernant les demandes de prêts et les taux d'intérêt n'étaient pas bien conduits. Il fallait beaucoup de temps pour arriver à une décision. Dans plusieurs cas, les banques ne savent toujours pas quelles sont les décisions finales. Le processus de décision contournait le système d'examen des dossiers mis en place avec la Citibank et impliquait directement l'USAID dans les décisions concernant le projet. Le fait de traiter chaque nouveau cas sur une base individuelle était inefficace. Des décisions concernant les taux d'intérêt que les banques participant au projet peuvent percevoir et prélever de leurs propres clients ont également pris un temps déraisonnable. Ce fait est illustré d'une manière colorée dans une lettre du 7

juin 1990 du Directeur commercial de la SGBS. Dans sa lettre, il déclare que sa banque dut attendre six mois la décision officielle du Comité Bancaire concernant les taux d'intérêt. Un temps considérable fut ainsi perdu par tous les participants, y compris les banques, la cellule de projet et l'USAID.

- o En conséquence de ce processus lourd, tout aussi bien le projet que l'USAID ont perdu leur crédibilité auprès des banques, y compris la banque fiduciaire, qui considère que le Comité Bancaire n'a jamais établi des critères clairs sur lesquels elle peut se baser.
- o Au moment de la conception du projet, les banques avaient de sérieux problèmes de liquidité. Néanmoins, il existait un effort concerté de la part des bailleurs de fonds internationaux et de la communauté bancaire pour résoudre ce problème. La ligne de crédit SPA, avec ses conditions d'accès, était en concurrence directe avec les autres sources de crédit offrant des conditions plus souples. La CNCAS en est un exemple. Le montant des fonds extérieurs disponibles avait plus que doublé entre 1988 et 1989, passant de 601,7 millions FCFA à 1.486,6 milliards FCFA. Si le projet et l'USAID avaient été plus souples dans leurs discussions avec la CNCAS et d'autres banques, on aurait rapidement pu arriver à un accord. Le FED a connu une expérience similaire au projet SPA. Il lui a fallu deux ans pour arriver à un accord concernant la création d'un fonds spécial avec la CNCAS. Lorsqu'il accepta de partager le risque, un accord fut conclu en une heure.
- o Les bénéficiaires-cibles du crédit initial n'allaient pas de pair avec le mécanisme de prêt. Ceci était un problème encore plus fondamental dans la conception initiale du projet et une inadvertance sérieuse. Etant donné la clientèle traditionnelle du secteur bancaire, il semble peu probable, au mieux, d'assumer que le crédit aux petites et moyennes entreprises, dont bon nombre ne possèdent pas de système comptable formel, et ont des garanties limitées et des contacts antérieurs restreints avec le secteur bancaire formel, soit une priorité pour une banque commerciale. Une discussion avec les agents de la BICIS peut servir d'exemple. Ses clients idéals sont les entreprises, au sens occidental, qui sont capables de présenter un plan d'action, des projections de cash-flow, et avec lesquels il (le banquier) peut discuter affaires en termes "modernes" et qui peuvent offrir des garanties viables.
- o Des problèmes antérieurs concernant le crédit avec les entrepreneurs ont exacerbé ultérieurement la divergence. Les expériences passées des banquiers avec les entrepreneurs n'ont pas été bonnes. Comme l'expliquait un banquier, "il y a un problème de base avec le crédit ici, c'est le fait que les gens ne remboursent pas."

- L'intervention du Gouvernement en excusant des prêts agricoles à plusieurs reprises n'a pas contribué à aider les gens à développer une bonne mentalité en ce qui concerne le crédit. Au moment de la conception du projet, le système bancaire faisait face à d'énormes défauts de remboursement de prêts douteux, dont une partie avait été octroyée au secteur agricole pour la commercialisation de l'arachide.
- La crise bancaire provoqua l'amenuisement du secteur bancaire. Dans ces conditions, les banques cherchent à consolider, à réduire les risques et à comprimer leurs frais administratifs en traitant avec des prêts plus importants et sûrs au lieu d'un plus grand nombre de petits prêts. Ceci est le contraire de ce que la conception initiale du projet demandait aux banques de faire.
- Au fur et à mesure de l'avancement du projet, il y eut de fréquents débats sur qui sont les bénéficiaires-cibles, où et comment leur octroyer du crédit. L'USAID préconisait de plus en plus l'octroi direct de crédit aux petits et moyens distributeurs, ainsi qu'aux autres firmes de commercialisation et de transformation des céréales. Le contractant considérait que l'on pourrait mieux joindre les principaux bénéficiaires du projet, distributeurs et cultivateurs, à travers les grosses sociétés impliquées dans la production et la distribution des intrants agricoles. Ce débat fut la cause d'une divergence de vue considérable parmi tous les concernés.
- Des mécanismes sont déjà en place pour l'octroi de crédit aux sociétés de plus grande taille engagées dans les intrants agricoles et l'agroindustrie. La majorité des gros fournisseurs ou producteurs sont financés par leurs sociétés mères grâce au crédit-fournisseur et par le secteur bancaire commercial, international et local. C'est le cas pour SPIA et MATTFORCE, qui ont accès au crédit-fournisseur pour 90 à 180 jours respectivement.
- Les distributeurs privés de sociétés comme SENCHIM et SPIA sont à leur tour financés par des crédits fournisseurs et des fonds privés. Les conditions des crédits-fournisseurs varient de trois à soixante jours. Les petits distributeurs privés de ces sociétés n'octroient pas de crédit à leurs clients, contredisant ainsi une autre hypothèse initiale du projet.
- Dans le cas des distributeurs privés, le système de distribution est analogue à un système de courtage. Au cours des principales campagnes agricoles, on assiste à une forte compétition pour se procurer des groupements de cultivateurs les "coupons d'intrants de la CNSAS". Les participants comprennent de nombreux particuliers privés, des organisations de groupements de cultivateurs et les distributeurs nouvellement établis de sociétés comme SENCHIM, SPIA et MATTFORCE. Sur la base de coupons et de règlements au comptant, les commandes de clients sont passées pour

des chargements d'engrais et autres intrants de Dakar. Lorsque les camions arrivent dans la zone, les intrants sont livrés directement aux cultivateurs. Ceci a un certain nombre d'avantages pour toutes les parties concernées. Les distributeurs n'ont pas à se préoccuper de la disponibilité d'aires de stockage spacieuses et coûteuses. Leurs clients n'ont pas à payer de frais supplémentaires de manutention, comme ce serait le cas si les engrais étaient d'abord déposés chez les distributeurs. Dès livraison des engrais et autres intrants agricoles, les cultivateurs signent leurs coupons qui sont alors déposés dans le compte du distributeur à la CNCAS.

- o La concurrence est serrée entre les différents particuliers et groupements et les petits et moyens distributeurs. Il est ressorti clairement des discussions avec les petits et moyens distributeurs privés qu'ils n'ont aucun besoin ni aucun souhait de financer leurs inventaires par le biais de prêts bancaires vu que les crédits-fournisseurs sont beaucoup plus avantageux. Les petites et moyennes entreprises sont bien conscientes des coûts variables.

Dans les zones rurales, la CNCAS a aidé à organiser des "forum" dans le but d'obtenir de meilleurs prix aux producteurs pour les intrants agricoles et les prestations d'équipement, comme la préparation des terres. Le forum regroupe différents particuliers et entrepreneurs qui souhaitent fournir des intrants et services au secteur agricole. Les participants doivent faire connaître leurs prix, qui sont alors affichés à la CNCAS et dans d'autres organisations. Cela signifie que les distributeurs plus formels, comme les petites sociétés représentant la SENCHIM, doivent minimiser leurs coûts variables s'ils veulent rester compétitifs. Dans ces conditions, ils abhorrent tous frais financiers supplémentaires, vu que ces frais rendraient leurs entreprises non concurrentielles.

- o Le système est en place pour financer la distribution pour le secteur privé formel et les achats du côté des cultivateurs. Il existe certainement des contraintes concernant la disponibilité de crédit-production pour les cultivateurs, mais ce ne sont pas des contraintes qui peuvent être surmontées par des crédits-fournisseurs.

## C. Conclusions

- o Il ne semble pas exister de niche pour la ligne de crédit SPA dans le système de distribution des intrants. Des conditions de crédit alternatives plus favorables existent. Dans le cas d'entreprises de plus grande taille, les banques prêtent déjà à la limite qu'elles considèrent prudentes.
- o Un engagement ultérieur de la part des banques avec ces entreprises de plus grande taille a peu de rapport avec la

liquidité et davantage de rapport avec leur évaluation du risque interne vis-à-vis de leur clientèle. De discussions avec les banquiers, il résulte clairement qu'ils ne sont pas intéressés à accroître leur niveau de risque avec certains fournisseurs faisant partie des plus gros distributeurs d'intrants agricoles. Les banques prêtent déjà à ces fournisseurs à la limite de la prudence financière. Cela est confirmé dans un mémorandum du 19 septembre 1989 du chef d'équipe au directeur du projet SPA. Dans ce mémorandum, le chef d'équipe lui demandait (à M. Christian Rousseau de la SGBS) pourquoi la SGBS n'avait fait aucun usage de la ligne de crédit SPA.

M. Rousseau répondit que la SGBS perçoit le secteur agricole comme étant un secteur très risqué. Il mentionna que seul un nombre limité de clients plus importants (la SPIA) étaient en mesure d'emprunter des fonds dans le cadre de la ligne de crédit SPA. Toutefois, vu que la SPIA est déjà fortement engagée, la SGBS ne considère pas prudent le prêt de fonds supplémentaires.

- o Dans ces conditions, le danger éminent est qu'au lieu d'augmenter la valeur ajoutée dans le secteur privé, les banques effectueront simplement la substitution de fonds de projet à un taux d'intérêt plus bas pour des fonds bancaires dont dispose déjà le client à un taux d'intérêt plus élevé. Ce danger était mentionné dans une discussion avec l'une des banques principales de Dakar. En effet, certains banquiers ont perçu la ligne de crédit SPA comme étant une opportunité pour faire bénéficier leurs clients d'un taux d'intérêt plus bas. Un grand nombre de leurs clients paient actuellement de 18 pour cent à 20 pour cent, par rapport au taux de 10 pour cent présentement proposé par le projet SPA.

#### IV. COMPOSANTE SEMENCE

##### A. Objectifs et cibles

L'objectif primaire du programme semencier SPA était d'apporter une contribution importante au but préfixé d'augmenter la production nationale céréalière au Sénégal en améliorant la qualité et la quantité des semences céréalières multipliées. Le rôle du projet est de faciliter le transfert de la production de semences, de la planification, de la distribution et de la commercialisation des céréales du GDS au secteur privé. A la fin du projet, le programme semencier devrait avoir renforcé la production et la multiplication des semences pour fournir des montants adéquats de semence mère de haute qualité et de semence certifiée de millet, sorgho, maïs, riz et arachide pour planter 1.350.000 hectares de terres cultivables.

##### B. Appui envisagé

Le projet doit fournir un appui matériel et une assistance technique pour améliorer les programmes de recherche et de production de semence céréalière à l'Institut Sénégalais de Recherche Agricole (ISRA), pour élaborer et réaliser un programme de certification de semence céréalière sous la Direction de la Production et du Contrôle des Semences (DPCS) et pour renforcer le "système semencier" du secteur privé. Deux experts à 1 terme, un spécialiste en certification des semences, et un agronome spécialiste en production de semences devaient travailler avec la DPCS, tandis qu'un troisième expert, un agronome spécialiste de la sélection des variétés de cultures, devait être assigné auprès de l'ISRA. Une formation à 1 et à court terme devait également être dispensée au personnel du GDS engagé dans les activités semencières.

##### C. Processus d'exécution

L'équipe d'assistance technique, le spécialiste en certification et l'agronome spécialiste en production de semences arrivèrent à Dakar en mars et en avril 1989 respectivement. Le poste d'agronome spécialiste en sélection des variétés de cultures, devant travailler avec l'ISRA, est encore vacant. Les activités semencières, à ce jour, se sont concentrées dans la région nord du Fleuve, avec un accent particulier mis sur l'amélioration et la promotion de la certification régionale des semences et la multiplication et production privées des semences de riz et de maïs.

##### D. Constatations

- o Un besoin de cibler l'assistance géographiquement existe clairement en raison de l'insuffisance de ressources pour un programme à l'échelle nationale. L'insuffisance des ressources du projet et les conditions climatiques variées du Sénégal, ainsi que les pratiques de culture, ont limité l'efficacité d'un programme céréalière national hautement diversifié. Par conséquent, il apparut clairement que des cultures et des zones spécifiques devaient être priorisées et ciblées. La région du Fleuve fut

choisie comme zone de concentration en raison de la rapidité de son taux de croissance agricole annuelle et du potentiel de culture irriguée.

La priorité fut donnée au riz irrigué, le maïs venant en deuxième position. En général, le manque de variétés de semences de céréales de meilleure qualité et ayant un meilleur potentiel de production, sans l'utilisation d'autres intrants et technologies, est une contrainte majeure lorsqu'il s'agit de convaincre les cultivateurs d'acheter des semences améliorées. Toutefois, le riz pluvial cultivé en Casamance peut être considéré une exception, où il a été démontré que les variétés de semences améliorées rendent 40 à 60 pour cent de plus que les variétés traditionnelles. Les volontaires du Corps de la Paix, en collaboration avec l'USAID-Winrock, purent atteindre ces résultats en aidant les cultivateurs à planter des parcelles de 40 mètres carrés. De plus grosses parcelles seront plantées avec ces variétés améliorées dans les années à venir pour déterminer si l'on peut obtenir ces rendements plus élevés sur une base régulière. Des plans, dans un proche avenir, étendront le programme afin d'inclure d'autres cultures céréalières. La zone de concentration, en ce qui concerne le spécialiste en certification, s'étendra à la Casamance pour la campagne 1990, afin d'appuyer le programme USAID-Winrock ci-dessus mentionné.

- o De fausses hypothèses, en particulier des projections peu réalistes de la demande du marché de semences céréalières améliorées, ont contraint le projet. Ceci est évident en ce que les producteurs privés de semences n'ont pas eu l'idée de produire et de vendre des semences céréalières sauf lorsqu'ils ont eu le soutien d'un programme de subvention de l'Etat, comme c'est le cas pour la production de riz irrigué. L'hypothèse du projet, à savoir que la demande de céréales augmenterait de 3,5 pour cent par an au cours de la durée de vie utile du projet, ne s'est pas vérifiée. En fait, la demande de céréales n'a pas visiblement augmenté depuis le début du projet et, par conséquent, la demande du marché de semences céréalières améliorées n'a pas augmenté. Les intentions du projet de privatiser la production céréalière, à leur tour, n'ont pas pu être réalisées.
- o Les procédures administratives, de gestion et bureaucratiques ont limité de façon significative la capacité de la composante semence à mener ses activités journalières et par conséquent à atteindre ses propres objectifs. Depuis le début, des conflits se sont produits quant à savoir à quelle organisation étaient affiliés les spécialistes en semences, à SPA ou à DPCS? Les assistants techniques furent en fin de compte placés sous l'autorité du directeur de la DPCS, ainsi que sous celle du directeur du Projet Triennal Semencier (PTS). La DPCS est essentiellement financée par le projet PTS (financement français), ce qui entraîne un conflit direct d'intérêt pour toutes les activités SPA, étant donné que les fonds pour les activités SPA ne sont pas contrôlés par la

- DPCS. Ainsi, les tâches et responsabilités à accomplir furent entravées par des refus de signature des documents et des autorisations nécessaires. Ces incidents auraient pu être prévenus si le siège de l'équipe contractante ou son chef d'équipe avaient apporté leur soutien. Ce manque d'appui et l'incapacité d'avoir une "équipe" cohérente ont été très évidents et, à plusieurs reprises, ont provoqué une controverse et confrontation directe entre les membres de l'équipe.
- o Du matériel de laboratoire inadéquat et trop avancé du point de vue technologique fut commandé dans le cadre du projet et livré avant l'arrivée du spécialiste en semences. Le matériel fut commandé par l'USAID au cours de l'été 1988 en raison de pression considérable de SPA et de la DPCS, pour répondre aux besoins d'analyse des semences que connaît le Sénégal. Un laboratoire national de semences à Dakar, essentiellement financé par le projet PTS, existe à la DPCS et est opérationnel. Néanmoins, lorsqu'il s'avérait nécessaire de tester la germination des semences pour l'enquête semencière, les spécialistes en semences étaient obligés de recruter à l'extérieur et de chercher des fonds pour les analyses. Présentement, la plus grande partie du matériel commandé par le projet SPA est toujours dans son emballage d'origine et stocké au laboratoire national de la DPCS.
  - o Des résultats ont été obtenus quant à l'augmentation de la participation des producteurs privés de semences au Sénégal. Ces résultats ont découlé de la nouvelle politique de privatisation du GDS actuellement mise en place, et ont été facilités par les activités relatives aux semences du projet SPA. En conséquence, des fermes semencières de légumes ont été nouvellement établies et des particuliers sont intéressés à lancer des entreprises de production de semence de riz pour desservir les rizières irriguées de la région du Fleuve. D'autres programmes et projets sans relation avec le projet SPA ont un impact sur le secteur agricole sénégalais, utilisant des activités de vulgarisation semencières. Par exemple, dans le projet Winrock, les cultivateurs bénéficient de la sélection de semences provenant de leurs propres champs, ainsi que des techniques améliorées de stockage et de conservation des semences.
  - o Bien que sept formations à 1 terme (maîtrise et licence) aient été prévues pour les activités relatives aux semences, une seule personne a été envoyée faire une licence en technologie semencière à l'Université d'Etat du Mississippi. Cette personne s'occupait de la multiplication des semences de reproduction à l'ISRA. D'autres programmes à court terme, qui auraient dû être disponibles, n'ont pas vu le jour, en partie à cause de complications contractuelles avec l'université concernée.
  - o Des désaccords se sont produits sur la qualification et les tâches de l'agronome spécialiste de la sélection des variétés de cultures. Des trois postes d'assistance technique en semences, le

poste prévu pour améliorer la qualité et la pureté des variétés, en association avec d'autres problèmes liés aux semences au niveau des reproducteurs, est resté vacant. Ceci a été dû d'une part à l'incapacité de l'ISRA de déterminer correctement les tâches, et par conséquent les qualifications, pour ce poste, et d'autre part aux arrangements complexes et confus proposés en tant que tâches. L'équipe contractante proposa plusieurs candidats qualifiés, un fut accepté. Ce candidat, un pathologiste végétal expérimenté, se rendit au Sénégal pour rencontrer les agents concernés. On finit par se rendre compte que ses qualifications n'étaient pas nécessairement celles que l'on recherchait et qu'il pourrait s'avérer difficile de faire la navette entre Bambey (une station de recherche régionale dirigée par l'ISRA) et Thiès. Le candidat refusa donc le poste.

Une certaine confusion concernant les tâches et les obligations de l'agronome spécialiste en sélection des variétés de cultures existe toujours entre l'ISRA, l'USAID et la firme contractante. On pense à l'ISRA que le titulaire du poste devrait aider à résoudre des problèmes spécifiques aux semences causés par les conditions climatiques et agricoles variées du Sénégal, non seulement en appliquant des techniques qui ont fait leurs preuves, mais aussi en recherchant de nouvelles méthodes de stockage et de multiplication des semences.

- o Les efforts dans le domaine de la certification des semences ont été concentrés sur l'amélioration de la qualité de la production de semence de riz certifiée, tout en mettant l'accent sur la promotion des conseils régionaux de certification des semences. Il a été fort justement indiqué par le spécialiste en certification des semences que sans un conseil composé d'officiels des secteurs public et privé, les normes et l'efficacité d'une certification régionale seront compromises. Essentiellement, les entrepreneurs privés engagés dans les activités semencières sont indispensables au conseil en promouvant un programme de certification bien assis destiné à réussir dans l'absence de subvention agricole.

Il a été fait une enquête portant sur 613 interviews, visant à déterminer la qualité de la semence utilisée par le cultivateur moyen. Se servant des résultats de cette enquête, le programme de certification fut à même de sélectionner les cultivateurs les plus intentionnés en matière de semence pour le programme de multiplication rizicole de 1989 et de mener, dans un même temps, des inspections plus rigoureuses sur le terrain, de l'échantillonnage et en laboratoire

Ces normes plus exigeantes ont fait que 64 hectares de riz seulement cultivés dans le cadre du programme de cultivateurs sous contrat ont été acceptés sur les 174 hectares initialement retenus. (Les années précédentes, les normes pour la production de semences des cultivateurs sous contrat n'étaient pas adéquatement

appliquées en raison d'un manque d'orientation et de motivation suffisantes de la part des agents de la DPCS). En outre, une stricte supervision de la semence certifiée produite était imposée avant que la semence ne soit achetée et traitée. Des fiches de contrôle ont été préparées pour la campagne 1990 afin de pouvoir suivre et contrôler les reproducteurs de semence. Il en est résulté que, pour la première fois, les cultivateurs sous contrat se sont trouvés devant un contrôle de qualité rigoureux, et beaucoup furent vraiment contrariés en 1989 lorsque leurs récoltes ne furent pas acceptées comme semence.

Egalement, pour la première fois, tous les sacs emballés après conditionnement par la Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des Vallées du Fleuve Sénégal et de la Faleme (SAED), sous la direction de la DPCS, furent marqués d'une étiquette de certification pour la campagne 1989. Ces étiquettes reportent de précieuses informations sur la pureté des semences et les taux de germination, et peuvent être un programme efficace de vulgarisation et de publicité des semences.

- o Un programme prévu pour la formation des agents de terrain chargés de la certification des semences ne s'est jamais concrétisé bien que le matériel de formation ait été élaboré et soumis à approbation par le spécialiste en certification des semences. Les raisons en sont peu claires. (Les documents nécessaires pour l'approbation du cours de formation furent remis sans signature au responsable de l'évaluation). Néanmoins, il est évident que les conflits administratifs et de gestion entre la DPCS et SPA, ainsi qu'un manque de soutien de la part du personnel du projet SPA, ont joué un rôle important en entravant la réalisation du programme.
- o Les procédures de certification des semences sont à présent appliquées malgré le manque d'une législation nationale pour faire valoir les règlements portant sur le contrôle de qualité. Une ébauche de loi pertinente en la matière a été préparée par la DPCS et soumise à l'approbation du MDRH et à son enregistrement. Le document présenté est opportun vu qu'il a de vastes implications qui ont tendance à limiter le rôle excessivement restrictif que la législation joue en général dans un pays qui a un programme semencier en développement, comme c'est le cas du Sénégal. Il est impossible de mettre en application une certification des semences sans une législation s'y rapportant.
- o Les activités de production et de promotion des semences de la composante semence du projet SPA ont essentiellement mis l'accent sur les activités de vulgarisation de la production. La formation des cultivateurs en multiplication des semences, grâce aux parcelles de démonstration et à une meilleure utilisation des intrants agricoles, a été commencée, surtout dans les zones où l'on fait une promotion du maïs. Des variétés de semence améliorée de maïs ont été plantées dans des zones Est du Fleuve Sénégal

sélectionnées, sur des parcelles d'environ un hectare. Le spécialiste en production et promotion est aussi connu et considéré comme un spécialiste en privatisation et promotion des semences au sein de la DPCS. Etant donné que la privatisation est clairement une activité nécessitant une méthodologie différente, ceci a porté à confusion sur le type de travail à accomplir et, parmi d'autres facteurs, a conduit à des activités détournant des objectifs d'origine, comme l'ensemencement des parcelles de démonstration qui utilisent des techniques agricoles améliorées. Il en est résulté que le poste diverge de l'accent primaire sur les activités de production de semence vers la réalisation d'un programme de vulgarisation.

- o En raison des efforts du spécialiste en production de semence, les résultats ont été positifs pour les cultivateurs auxquels on a enseigné les pratiques culturelles adéquates se servant de leur propre travail. Ces cultivateurs ont fait part au spécialiste en production de semence de leur souhait d'abandonner les méthodes traditionnelles pour les techniques avancées, même s'ils doivent emprunter des fonds pour acheter les intrants dont ils ont besoin.
- o D'autres organisations publiques et privées réalisent également des activités de démonstration. Un programme plus efficace et opérant serait réalisé si ces activités étaient coordonnées et menées en collaboration avec tous les bailleurs de fonds et toutes les institutions. Par exemple, un programme très similaire est mené par la SENCHIM (une société disposant d'importantes ressources) avec les parcelles de maïs, utilisant toutes les pratiques culturelles améliorées.

#### E. Conclusions

- o La composante semence du projet SPA n'a pas efficacement satisfait les buts et objectifs du projet, en raison d'une mauvaise conception, d'hypothèses peu réalistes, du manque de ressources adéquates et d'un faible appui administratif et en gestion.
- o La qualité et l'orientation du secteur agricole d'un pays sont étroitement liées à la disponibilité et à l'usage de semences saines. Toutefois, le développement agricole n'est pas entièrement basé sur la disponibilité de types supérieurs de semences, mais dépend également d'un programme pour le développement et la fourniture d'autres intrants essentiels; de la production, introduction et développement de nouvelles variétés; et d'un service de vulgarisation pleinement fonctionnel.
- o Le projet SPA était programmé pour appuyer tous les éléments sauf la vulgarisation nécessaires pour assurer la réussite d'un programme semencier. Il a été hélas, depuis le début, considéré par le personnel principal comme n'étant qu'un programme de crédit obligé d'englober une composante semence. Une composante semence potentiellement viable fut compromise en mettant un accent

excessif sur la composante crédit du projet SPA. (Ironiquement, dans le cadre du projet, aucun crédit n'a été octroyé à ce jour). Alors que les activités liées à la privatisation des semences bénéficieront de la disponibilité de crédit, l'accent insuffisamment mis sur les activités mêmes liées aux semences a été néfaste au projet SPA dans son ensemble, y compris le programme de crédit.

- o La certification des semences est généralement une partie nécessaire d'un programme semencier national, donnant l'assurance de la qualité des semences aux cultivateurs/consommateurs ce qui, en retour, augmente la demande de semences et par conséquent leur multiplication et production (ainsi un programme de production de semences à vocation de marché). Au Sénégal, les procédures de certification sont exécutées depuis quelque temps, et une structure de certification est en place avec la DPCS (qui existe toujours mais est officiellement abolie depuis la restructuration du MDRH). On doit bien s'assurer que cette structure n'est pas démantelée, causant un recul du programme semencier ou obligeant à le réassembler.
- o A présent, la certification peut être plus bénéfique au programme semencier sénégalais si les politiques gouvernementales continuent de subventionner la production de riz et d'arachide, deux cultures qui bénéficieront très probablement du programme. Toutefois, si les subventions et le protectionnisme du gouvernement ne continuent pas, pour le riz irrigué en particulier, les avantages de la certification peuvent être annulés en entravant peut-être inutilement le développement opportun de la production privée de semences de légumes. Etant donné que les maraîchers privés dépendent de la garantie de la qualité des semences qu'ils vendent pour en tirer un bénéfice et pour leur survie, ils continueront de produire des semences génétiquement pures, viables et robustes, avec ou sans certification.
- o La politique de privatisation des activités liées aux semences au Sénégal demande que la dernière étape du processus de multiplication (semence certifiée) soit entre les mains de producteurs privés pour la campagne 1990, avec production de la semence mère privatisée l'année suivante. Retirer la production de semence mère de l'institution actuelle (sous le contrôle de la DPCS) est prématuré et pourrait compromettre la production agricole et la stratégie de privatisation au Sénégal, vu qu'elles dépendent toute les deux de la fourniture aux cultivateurs de quantités adéquates de semences de la plus haute qualité.
- o Etant donné que les céréales sont surtout une culture de subsistance pour les cultivateurs qui, traditionnellement, les choisissent et les conservent de leurs propres champs, l'hypothèse du projet que la privatisation de la production de toutes les semences améliorées de céréales aurait un impact notable sur la

production céréalière nationale est contestable. Plusieurs facteurs influencent le système de fourniture des semences et les arrangements pris par les cultivateurs; les objectifs de production, soit de subsistance soit de commercialisation; les types de cultures et les zones cultivées pour chaque type; la disponibilité de variétés supérieures; la disponibilité d'autres intrants comme l'eau, les engrais, les pesticides et les outils agricoles; les prix des produits; les conditions climatiques, aussi bien les tendances à long terme que les variations saisonnières; et la disponibilité d'argent liquide ou de crédit. L'importance de ces facteurs varie de cultivateur à cultivateur et selon les types de cultures des cultivateurs individuels.

Les cultivateurs de subsistance, généralement intéressés, ne sont pas seulement intéressés à la stabilité des rendements (aversion au risque), mais aussi aux qualités de consommation du produit (préférences), aux usages secondaires des récoltes (paille, tiges) et à l'obtention de rendements plus élevés. Ils considèrent souvent que les qualités des récoltes attendues sont plus sûres avec les variétés traditionnelles, et ils suivent des pratiques traditionnelles de sauvegarde des semences. Les cultivateurs à vocation de marché, d'autre part, considèrent souvent qu'il est plus économique d'acheter des semences chaque année auprès d'un fournisseur de bonne réputation que de passer son temps et faire des efforts pour sauvegarder ses propres semences.

Bon nombre de cultivateurs ont des façons différentes d'arranger leurs fournitures de semences. Ainsi, un cultivateur sénégalais peut sauvegarder des semences de ses cultures de millet et de sorgho, mais acheter ou se faire livrer des semences d'arachide ou de coton. Pour le riz pluvial, la tradition locale veut que les cultivateurs utilisent la semence de leurs propres champs, ce qui limite la demande potentielle de marché pour la semence de ce riz. En outre, du fait de l'accès difficile à la plupart des zones pluviales, on ne trouve dans ces régions que des semences de riz cultivé localement. En général, la demande du marché et la valeur des semences améliorées de céréales au Sénégal est minime et encourage peu les entrepreneurs privés à établir des exploitations agricoles pour la production de semences de céréales.

Présentement, une exception au dilemme de l'incitation est le riz irrigué qui est une culture marchande subventionnée par le GDS. La demande de semence de riz certifiée a énormément augmenté pour la campagne 1990, et tout semble indiquer qu'elle continuera d'augmenter aussi longtemps que la production de riz irrigué continuera d'être subventionnée. Bien que 1990 est la première année de production de semence de riz certifiée par les entrepreneurs privés, bon nombre de particuliers, avec ou sans expérience agricole antérieure, ont approché la DPCS et les spécialistes pour commencer à produire de la semence de riz. De plus, toute la production 1989 de semence de riz certifiée a été

vendue par la SAED, non seulement à des particuliers intéressés à multiplier la semence de riz, mais aussi aux distributeurs d'intrants pour la revendre aux cultivateurs. Il est clair que ceci est dû à une augmentation de la demande du marché de semence de riz et de son prix de vente de 175 FCFA par rapport au prix des grains de riz de 80-110 FCFA. Donnant aux producteurs une procédure de certification adéquate et efficace garantit une augmentation continue des prix de la semence de riz en garantissant que la semence vendue est vraiment de meilleure qualité que la semence non certifiée. Ceci, en retour, encourage les cultivateurs privés à produire davantage de semence de riz et les distributeurs privés d'intrants à acheter davantage de semence certifiée pour revente.

- o L'établissement d'une entreprise privée de production de semences est coûteux en raison de l'équipement spécialisé nécessaire pour produire, conditionner et stocker la semence. C'est pourquoi il n'est pas donné (à la fois du point de vue financier et des compétences) à n'importe quel cultivateur de lancer une entreprise semencière. Seulement les moyens et gros cultivateurs/sociétés sont en mesure d'investir les capitaux et la main-d'oeuvre formée nécessaires pour avoir une ferme semencière rentable. La disponibilité de crédit à cette fin faciliterait l'établissement de fermes semencières et en donnerait l'opportunité à davantage de particuliers.
  
- o Un programme semencier national est nécessaire au Sénégal en raison de ses avantages économiques à long terme, qui entraînent le développement et l'avancement de tout le secteur agricole du pays. Par conséquent, un tel programme ne devrait pas être basé uniquement sur sa faisabilité financière à court et à moyen terme. Pour examiner pleinement les avantages et les inconvénients liés à un programme semencier institutionnel partiellement financé, une analyse financière et de faisabilité doit être faite. Les questions opportunes qui se posent actuellement sont : "Quels devraient être l'étendue, la structure et les moyens pour exécuter un programme semencier le plus indiqué pour l'agriculture du Sénégal en voie de changement?"; "Quel rôle, et dans quelle mesure, devrait jouer l'USAID dans le développement de ce programme?".

## V. COMPOSANTE STATISTIQUES

### A. Objectifs et cibles spécifiques

La composante statistiques fut incluse dans le projet SPA pour donner aux sénégalais la capacité d'améliorer la collecte et la publication de données opportunes concernant les céréales. Les besoins de données furent définis en termes généraux pour inclure les niveaux de production, l'utilisation d'intrants et les zones de culture. On s'attendait à ce que ces données permettent au gouvernement et au secteur privé de mieux adapter l'offre à la demande. Les données devaient aussi être utilisées pour suivre et évaluer la performance du projet et de ses impacts. La composante comprenait également un certain nombre d'actions, comme un conseiller statisticien résident, une formation à court et à long terme et l'achat d'équipement destiné à améliorer la capacité régionale et à renforcer les méthodes analytiques.

### B. Appui envisagé

On se proposait de placer un conseiller statisticien au sein de la Division Statistiques (DSA) pour deux ans. Le statisticien devait améliorer les méthodes statistiques et les techniques d'échantillonnage que la Division utilise. Il était aussi chargé de dispenser une formation à court terme dans le pays pour le personnel de la Division. De plus, il ait à assister dans l'utilisation et l'application du logiciel et de la gestion de base de données.

L'acquisition de matériel était prévue, comprenant calculatrices, motocyclettes et articles divers devant être utilisés par les enquêteurs sur le terrain. L'achat d'ordinateurs et de logiciels individuels était également prévu pour le bureau central de Dakar et les bureaux régionaux.

Les plans de formation comprenaient la sélection d'un groupe de candidats à envoyer faire une maîtrise aux Etats-Unis. La formation à court terme du personnel dans le pays devait être organisée par le conseiller.

### C. Processus d'exécution

L'exécution de la composante statistiques a connu des problèmes attribués aux délais dans la mise en oeuvre du projet. En outre, le départ du statisticien quelques semaines seulement après son arrivée, au cours de l'été 1989, a contribué à des délais supplémentaires car il a fallu chercher un remplaçant. Aucun remplaçant adéquat ne fut trouvé et les fonds destinés au conseiller statisticien sont depuis lors gelés.

Du matériel a été acheté. Environ cinquante calculatrices sont utilisées par les enquêteurs sur le terrain pour améliorer la qualité de leurs mesures des rendements. Un même nombre de motocyclettes est également utilisé. Les ordinateurs et logiciels individuels ont été commandés, mais la demande

Deux personnes de la Division Statistiques sont actuellement aux Etats-Unis pour une formation de niveau maîtrise en économie agraire. D'autres candidats sont prêts à être formés, mais la Division ne peut se passer de leurs services en raison des charges de travail. La formation dans le pays du personnel de Dakar et des bureaux régionaux n'a pas eu lieu du fait de l'absence du conseiller.

#### D. Constatations

##### 1. Questions de conception et d'exécution

- o La composante statistiques n'a jamais été convenablement intégrée dans le projet, les liens entre les activités statistiques planifiées et le but et le domaine d'activité du projet n'ont pas été identifiés;
- o La définition des fonctions de l'expert en statistiques a manqué de précision et a été en fin de compte la cause de dispute au sein de la cellule de projet;
- o Des cibles ont été fixées pour l'assistance technique (par exemple, équipement, etc.), mais les objectifs de l'information, les priorités et le plan de travail étaient vagues;
- o Aucune assistance technique solide n'a jamais été fournie en raison de délais pour sélectionner le personnel et de conflits au sein de la cellule de projet, ce qui a provoqué le départ de l'expert en statistiques;
- o Du matériel a été reçu et apparemment est bien utilisé; deux personnes sont aux Etats-Unis pour une formation de niveau maîtrise, mais leur absence risque d'alourdir le travail actuel de la Division;
- o La structure et les méthodes d'utilisation de l'équipement informatique et du logiciel étaient intégrées dans les objectifs du plan de travail;
- o Les activités spécifiques de la composante n'ont pas été identifiées, et aucun mécanisme défini pour la dissémination des données au secteur privé;
- o Les mécanismes de contrôle des impacts du projet n'ont pas été mis en oeuvre.

##### 2. Recensement agricole et méthodologie d'échantillonnage

- o La réalisation d'un recensement agricole est maintenant la plus haute priorité des autorités sénégalaises. La FAO a

élaboré un plan triennal détaillé pour le recensement et recherche les contributions d'autres bailleurs de fonds, spécialement de l'USAID. La FAO s'attendait à ce que le projet SPA fournisse les ordinateurs, le matériel divers, les fonds d'exploitation pour les enquêteurs et la formation aux niveaux régional et national. La Division Statistiques fut créée en 1985 et chargée de faire la collecte de données agricoles nationales, une fonction qui était jadis du ressort des autorités chargées du développement régional. Cette Division a initié les méthodes actuellement utilisées pour la collecte des données nationales.

- o La méthodologie d'échantillonnage actuellement utilisée pour la production de données agricoles nationales est erronée. En raison du manque de ressources et de l'absence de statistiques au niveau national pour aider la conception de l'enquête, la technique de conception de l'échantillon de base utilisait la population villageoise comme variable de remplacement de l'activité agricole. En conséquence, la sélection de villages pour l'échantillonnage dans les enquêtes agricoles est déterminée par les tendances démographiques -- et pas les terres agricoles ou les niveaux de production. Des estimations des agrégats nationaux utilisent ces échantillons comme base. Les agrégats nationaux sont dérivés des villages échantillonnés utilisant les quote-parts de population des villages échantillons. Les statistiques nationales sont par conséquent biaisées. Ces méthodes sont toujours utilisées et contiennent probablement des écarts qui affectent les données nationales. Ces écarts sont dus au manque d'un recensement agricole pour inventorier les terres et les cultures.

### 3. Analyse de politique et études spéciales

- o Un besoin croissant d'études spéciales de la politique agricole et de la privatisation se fait sentir. Le gouvernement a besoin d'une analyse de la politique pour l'aider à identifier et à former les meilleurs outils de politique pour le secteur agricole. C'est l'exemple de la politique des prix aux consommateurs et aux producteurs, des licences d'exportation et de l'utilisation des intrants. Deuxièmement, l'analyse des mesures incitatives à la privatisation pour stimuler l'investissement dans l'agriculture ont également une grande priorité. Ces deux domaines auront besoin de statistiques agricoles opportunes et exactes.
- o Les conditions de base qui existaient lors de la conception du projet ont changé. Les priorités pour la Division Statistiques sont maintenant plus au point et ont évolué depuis la conception du projet. Par exemple, au début, l'analyse de la politique des prix n'était pas vue comme

l'un des objectifs du projet. A présent, la capacité du gouvernement de concevoir et de contrôler une politique des prix efficace pour accroître l'investissement dans l'agriculture est reconnue par le GDS et les bailleurs de fonds. La Banque Mondiale est en train de finaliser des plans d'appui aux activités d'analyse de la politique agricole du MDRH. Bien que l'on ne s'attende pas à ce qu'un appui supplémentaire soit nécessaire pour ces activités, il n'est pas clair si l'unité répondra aux besoins de données précises et d'analyse pour la privatisation. Par exemple, la structure, le fonctionnement et les opérations des systèmes de l'agroindustrie, leurs contraintes d'exploitation et les mesures pour encourager le processus de privatisation doivent être comprises par les autorités sénégalaises avant de mettre en place une politique efficace.

4. Centres régionaux de données

- o L'accent de base mis sur le niveau régional pour les statistiques ne s'est pas concrétisé. Les bureaux statistiques régionaux effectuent des compilations manuelles de données sans l'aide d'ordinateurs. Des rapports contenant des données opportunes sur la production et les intrants ne sont pas disponibles à travers le projet SPA. Les sénégalais élaborent un nombre limité de rapports et font des enquêtes régulières de la production agricole et de l'utilisation des intrants. Ils ont des ressources limitées. Les enquêteurs sur le terrain travaillent à mi-temps. Les fonds d'exploitation pour des postes de dépenses comme l'essence des motos sont restreints. Le personnel des bureaux régionaux a des connaissances et une expertise en statistiques limitées, il est assez bien instruit mais formé comme agronome.

E. Conclusions

- o On n'a pas utilisé de politique de privatisation de l'agriculture "modèle" dans la conception du projet SPA. Les actions adéquates à entreprendre et le développement des institutions pour fournir les mécanismes susceptibles d'engendrer l'économie de marché n'ont pas été clairement comprises ou n'étaient pas prévisibles. Il a donc été difficile de choisir des jalons et objectifs quantifiables pour le projet.

Les objectifs du projet SPA étaient connus -- développer des économies de marché. Ce qui n'était pas connu, était la conception de la dynamique du système nécessaire pour faire passer l'économie à une économie de marché. L'organisation nécessaire pour l'activité publique et privée n'est toujours pas claire. Afin de savoir où l'on va, il est indispensable de savoir d'où l'on vient. Des démonstrations de base des impacts attendus sur le marché,

utilisant des concepts simples d'offre et de demande, auraient pu apporter une meilleure orientation.

- o Les délais d'exécution de la composante statistiques sont symptomatiques des problèmes de la conception du projet. D'autres délais sont imputables à des causes moins complexes. Par exemple, l'acquisition d'ordinateurs et de logiciels individuels a été retardée parce qu'il fallait se procurer des licences d'exportation du logiciel des Etats-Unis. La demande initiale comportait un système logiciel sophistiqué nommé Paradox. Hélas, Paradox ne peut être vendu que dans les pays membres de la NATO. En conséquence, il est indispensable d'éliminer des demandes de matériel technologiquement avancé et sensible des projets de l'USAID -- le remplaçant par des logiciels standard comme Lotus et Dbase.
- o La question d'écart dans l'échantillonnage agricole souligne fortement le besoin d'un recensement agricole national pour déterminer les terres en production et les cultures, sans mentionner d'autres données pertinentes. Le recensement est essentiel pour améliorer la conception de l'échantillonnage et les techniques de mesure utilisées pour extrapoler les données d'essai aux estimations nationales. C'est l'activité statistique la plus importante qui est programmée et prête à l'action.
- o L'objectif de base de fournir une assistance technique pour améliorer les données agricoles reste importante. La capacité statistique régionale est une composante essentielle du système. L'organisation des ressources pour revaloriser cette capacité est un aspect très important de la planification, aussi bien pour l'analyse de la politique des prix que pour le recensement. L'aptitude de la Division Statistiques et de ses bureaux régionaux de collecter des données et de réaliser des études spéciales pour la privatisation et la politique des prix est présentement très limitée, presque inexistante. Il est très probable que le besoin de telles informations ira en augmentant dans les années à venir. Ceci est particulièrement vrai pour le besoin de données sur le secteur privé. Des études de la commercialisation des céréales et de la fourniture des intrants sont d'un intérêt particulier, et les connaissances requises pour les concevoir et les réaliser ne sont pas disponibles au sein de la Division. Des firmes locales privées peuvent représenter une source d'expertise pour des études spéciales, ce qui peut limiter les ressources dont a besoin la DSA pour effectuer les analyses de politique.
- o L'utilisation de données statistiques pour documenter l'impact de la privatisation offre un moyen de mesurer l'efficacité de la politique. Des statistiques exactes peuvent démontrer les mérites d'une bonne politique et sont des indicateurs non équivoques des impacts de politique. Les données statistiques fournissent la base pour un mécanisme de rétroinformation permettant de guider l'exécution de la politique. Si la politique marche, les données

le diront. S'il y a des problèmes, l'évidence statistique peut être utilisée pour ajuster les outils de politique. La quantité de données nécessaires à cette fin est fonction du risque que les dirigeants politiques sont disposés à prendre en ce qui concerne les changements de politique. En conséquence, les objectifs de politique agricole doivent être utilisés pour définir le point focal pour les besoins en statistiques agricoles.

La décision sur la quantité et la qualité des données agricoles nécessaires pour la privatisation est un dosage de politique, d'économie et de science. Alors que des échantillons de plus grande taille réduisent le risque lié aux mesures, le coût pour obtenir plus de données doit être mis en rapport avec le risque de prise de décisions erronées du fait d'analyses imprécises. Dans le cas du Sénégal, ses données agricoles actuelles ont de nombreuses limitations. Afin de guider efficacement la politique de privatisation, le GDS devra se préparer à contrôler l'agriculture de façon soutenue.

## VI. COMPOSANTE MEDIA

### A. Objectifs spécifiques

La composante média du projet SPA fut conçue pour incorporer un programme éducatif multi-média qui utiliserait une diversité de modes de dissémination de l'information concernant les rendements accrus et les rentabilités financières que l'on peut obtenir grâce à l'usage de semences améliorées, d'engrais, de matériel agricole adéquat et de produits de protection effective des cultures. Les objectifs spécifiques étaient :

- o De rendre public les objectifs, activités et réalisation de la NPA du GDS;
- o De disséminer des informations sur l'intrant agricole et les prix du marché des produits sur une base régulière;
- o De fournir des informations sur les intrants agricoles, les insectes, l'apparition de maladies et leur traitement, les conditions météorologiques et les dates de plantation;
- o D'élaborer du matériel éducatif et d'information sur l'usage des intrants;
- o De clarifier les services de crédit, de coopérative et de vulgarisation disponibles pour l'obtention et l'utilisation des intrants;
- o D'encourager et de conseiller sur la formation à la base de coopératives de production au niveau local;
- o De renforcer les relations entre les programmes de production de céréales et les banques semencières, la reforestation, le maraîchage, l'épargne locale, le stockage et le chargement des céréales et autres programmes agricoles au niveau de l'exploitation agricole;
- o D'organiser des concours spéciaux et des remises de prix aux cultivateurs; et
- o D'organiser des expositions de nouvelles variétés de semences, de produits chimiques et de pratiques de mécanisation.

L'audience primaire devait être le cultivateur, hommes et femmes.  
L'audience secondaire devait être le secteur privé, entrepreneurs masculins et féminins et les officiels clés du secteur public.

### B. Mécanismes d'exécution

Le projet avait prévu un budget de 500.000 dollars sur toute sa durée pour l'assistance technique, la formation et la production locale de matériels

médiatiques, comprenant la télévision, la radio, des films, des articles dans les journaux, des affiches et des matériels éducatifs comme des brochures et des dépliant.

Dans le document de projet, la radio était indiquée comme étant le moyen le plus efficace pour communiquer avec l'audience primaire. Des données de recherche devaient d'abord être recueillies sur l'audience de base par des études des marchés et des consommateurs. De petits thèmes d'essai de média pilote devaient être créés, conçus et préalablement testés avant production. Des études d'évaluation et de rétroinformation devaient suivre toute la campagne et déterminer l'impact sur l'audience.

La campagne médiatique devait être gérée par le directeur du projet SPA, le contractant et le MDRH. Elle devait être réalisée par des firmes privées locales, qui devaient faire une étude de marché et produire des messages publicitaires. Des consultants à court terme devaient aviser sur une campagne publicitaire efficace et passer contrat avec des bureaux d'études privés pour rechercher, concevoir, tester et produire des émissions de mass-média, des publications de presse et imprimés et des matériels audio-visuels au niveau du terrain, qui devaient être "explicites du point de vue ethnique et contenus dans le système de valeur du groupe cible".

L'insistance sur des enquêtes de base qui développent des objectifs de recherche multi-média, une méthodologie, qui analyse les résultats, teste les hypothèses et présente des recommandations était soulignée dans les ressources du programme médiatique.

Le MDRH devait impliquer son personnel, y compris les agents de recherche et de vulgarisation, dans le développement des messages primaires. Une cellule de coordination devait être formée à partir d'organisations comme ICS/SENCHIM, SISMAR, DPCS, DSA, CNCA, ISRA et les services étatisés de la télévision, l'Office National de Radio et Télévision du Sénégal (ORTS).

La formation du personnel du programme médiatique aurait dû se faire sous forme de voyages leur permettant d'observer les programmes médiatiques d'autres pays ayant une expérience pertinente pour le Sénégal.

### C. Processus d'exécution

Le contrat pour la campagne de promotion des intrants de MDRH/SPA (92.235 dollars), pour la campagne agricole 1989, avec Amadou Séné de Séné Communications, un bureau de consultation en média de Dakar, fut négocié et signé par l'USAID pour le projet SPA, utilisant des fonds du projet. L'objet du contrat était de réaliser une campagne de promotion des intrants agricoles "pour accroître la distribution privée, la commercialisation et la consommation d'intrants agricoles", ce qui :

- o Assurerait les cultivateurs des résultats positifs d'un ensemble de technologies agricoles améliorées;

- o Clarifierait les systèmes de crédit agricole utilisant les lignes de crédit du projet SPA ou PTS;
- o Démontrerait l'utilisation adéquate de l'ensemble des techniques d'intrants sur des champs d'essai préalablement sélectionnés; et
- o Disséminerait les déclarations de politique du MDRH et l'information concernant les programmes opérationnels.

La campagne devait consister en 93 émissions radio, qui devaient comprendre : 45 émissions nationales depuis Dakar, 20 émissions régionales à Kaolack, Ziguinchor et St. Louis et 28 spots de trente secondes (aucun accent géographique défini). Un film/vidéo était prévu pour faire de la publicité pour les essais sur le terrain de semences améliorées et l'utilisation d'intrants. Cinq mille cinq cents guides techniques devaient être produits pour les cultivateurs, ainsi que 60.500 fiches techniques, sur des sujets comme les doses d'engrais et les variétés améliorées de semences. Il fut prévu vingt réunions villageoises avec SPA et les organisations de coordination, quinze au niveau de la "communauté rurale" (le cultivateur) et cinq aux sites de la Chambre de Commerce avec des groupements de commerçants et des officiels publics. Ces réunions devaient aussi inclure des matériels audio-visuels comme des affiches, des diapositives en couleur, des présentations de films et des expositions de photos en couleur. La traduction dans les langues nationales des films de promotion en langue française de SENCHIM et SISMA, en plus d'une édition audio des enregistrements des réunions villageoises, faisaient aussi partie du programme de la campagne.

#### D. Réalisations

La campagne médiatique SPA de 1989 accomplit ce qui suit :

- o 52 émissions radio de 30 minutes dans six langues nationales, 1 programme radio avec les Eaux et Forêts et 18 annonces pour les réunions villageoises et à la Chambre de Commerce;
- o 36 réunions villageoises et à la Chambre de Commerce auxquelles participèrent 1.214 cultivateurs et 350 commerçants;
- o 500 exemplaires de chacune des deux différentes affiches furent produits;
- o 500 guides;
- o 1.500 fiches techniques; et
- o La production d'un film 16 mm de 20 minutes qui fut copié en vidéo VHS et BETA.

## E. Constatations

### 1. Contrat de promotion médiatique

- o Le contrat de l'USAID avec Séné Communications utilisa les fonds du projet d'une manière qui laisse entrevoir qu'on a essayé de contourner la concurrence parfaite. L'explication donnée par l'USAID est "que c'était nécessaire afin de gagner du temps". De plus, Séné Communications est un société privée indépendante, qui n'a ni le personnel, ni l'expérience professionnelle en marketing, ni l'expertise agricole/expérience du terrain, ni les ressources pour exécuter les opérations prévues au contrat. Les qualifications de Séné Communications ont été également sérieusement mises en cause dans des documents officiels, et sa performance dans des projets passés de l'USAID n'a jamais été évaluée.<sup>5</sup> Le processus de passation du contrat avec

Séné a causé contestation et méfiance de la part des directeurs de SPA et du MDRH. Ces derniers ont indiqué dans des interviews qu'ils considèrent que l'USAID a agi de manière maladroite et avec paternalisme dans ce processus de passation du contrat et dans la conduite de la campagne de promotion.

### 2. Assistance technique aux médias

- o Les fonds d'assistance technique alloués pour compléter la stratégie de communications à la base, les enquêtes de conception et pour formuler un programme cohérent n'ont jamais été utilisés.

### 3. La campagne médiatique SPA 1989

- o Il est pratiquement impossible de vérifier le nombre exact d'enregistrements audio présentés du fait du manque de cibles de conception du projet cohérentes et identifiables, comme stipulé dans le contrat USAID/Séné, et de la confusion concernant les matériels effectivement produits, comme indiqué dans le Rapport Final. Le seul mécanisme contractuel était à travers le Comité des Intrants et ce rapport donne peu de détails sur ce nombre. Aucun système de vérification, comme les transcriptions en français ne fut mis en place pour les messages radio dans les diverses langues nationales. On peut seulement dire que des 93 émissions radio programmées, 52 ont été produites, ce qui représente

---

<sup>5</sup> Rapport de mission, Campagne de Promotion des Intrants Agricoles, page 7, par Ousseynou Diop et Aly NDao (DAA), Juillet 1989.

pour les messages radio dans les diverses langues nationales. On peut seulement dire que des 93 émissions radio programmées, 52 ont été produites, ce qui représente 56% du contrat ciblé. Les 18 annonces publiques pour les réunions villageoises n'étaient pas considérées comme étant des objectifs cibles du contrat;

- o Cent pour cent de l'objectif ciblé du film/vidéo fut réalisé;
- o Neuf pour cent des guides furent produits (500 sur les 5.500);
- o Cent quatre-vingt pour cent des réunions ciblées furent tenues;
- o 1.000 affiches et 1.500 fiches techniques furent aussi produites; et
- o Le contrat de l'USAID avec Séné Communications ne prévoyait aucun système de contrôle de la qualité de la production. Le Comité des Intrants établit un comité technique, mais celui-ci ne fit qu'approuver l'intrant agricole du point de vue technique plutôt que de prendre des décisions ou de faire une supervision ou une évaluation qualitative.

#### 4. La campagne médiatique 1989 pour les intrants agricoles

- o Les réunions villageoises furent organisées pour que les cultivateurs puissent exprimer leurs inquiétudes et que les six à sept membres de l'équipe des intrants agricoles (qui comprenaient des représentants de SPA, du Projet Triennal de Semences, des agences de crédit, de SENCHIM, SISMAR, de la Direction de l'Agriculture, de la DPCS, du Projet Maïs et du Projet Nematode) y répondent. Toutes les réunions étaient enregistrées par une équipe de la radio nationale. Cette procédure était une procédure générique nationale logique très respectée qui comporte quelques messages inhérents au cultivateur. Néanmoins, ces réunions sont pleines de répétitions et bien connues des cultivateurs essayant d'exprimer leurs opinions aux autorités, et sont rarement vues comme offrant une possibilité de dialogue ou de communication franche dans les deux sens. La présence de l'équipe de la radio empêcha même davantage toute discussion franche et libre. De plus, aucun film, aucune diapositive ou imprimés ne furent montrés et peu d'instructions données; ces réunions n'ont été ni éducatives ni promotionnelles, mais simplement un autre monologue du gouvernement aux cultivateurs;
- o La campagne médiatique comportait un certain nombre de problèmes. Premièrement, aucun système de rétroinformation

n'avait été établi si ce n'est des anecdotes de la part des différents membres du groupe au Comité des Intrants; deuxièmement, la période de la campagne (Juin-Juillet 1989) était inopportune vu que les cultivateurs se préparent pour la campagne agricole. Il eut été préférable de l'organiser plus tôt, en Décembre-Mars, lorsque les cultivateurs sont moins occupés et ont plus de temps pour réfléchir;

Troisièmement, ce fut une procédure extrêmement lourde et coûteuse qui n'est pas économique du fait des besoins logistiques et de transport d'une équipe de 5 à 10 membres sur 36 sites dans tout le pays. On peut aussi se demander pourquoi la concentration de 180 pour cent de l'objectif ciblé fut si mis en valeur dans la campagne sans aucun impact mesurable sur la dissémination de l'information aux cultivateurs. Cela a été une approche inappropriée de collecte et de dissémination de l'information;

- o Aucun matériel de la campagne médiatique n'était disponible. Aucune transcription des transmissions radio n'était disponible, ni un horaire chronologique ou les lieux de transmission sur le système radio national. Une projection d'un enregistrement sur magnétoSCOPE produit fut faite pour l'équipe d'évaluation, mais aucune copie ne fut par la suite disponible. La projection était en wolof et aucune transcription du texte français n'était disponible au moment de l'évaluation.

L'enregistrement sur magnétoSCOPE est une reproduction d'un enregistrement similaire de la SENCHIM sur des essais sur le terrain. Il est même plus compliqué que le film de la SENCHIM en raison du nombre de sociétés commerciales ayant demandé un même temps de présentation (deux minutes chacune) et en raison du nombre de produits promu par ces sociétés. L'utilité du message de l'enregistrement est de ce fait discutable;

- o Les guides n'étaient pas utiles aux cultivateurs. Ils étaient conçus comme des guides techniques détaillés auxquels les cultivateurs pourraient se référer pour des conseils techniques dans l'absence d'un soutien de vulgarisation agricole. Ils étaient apparemment à l'intention des cultivateurs sénégalais analphabètes. Toutefois, on doute que les messages visuels puissent être compris de l'audience visée en raison des symboles graphiques génériques modernes utilisés. Ce guide devrait être testé et des révisions faites avant la production d'autres exemplaires. L'idée d'un guide/brochure compact plastifié est bonne du point de vue format; bien que, hélas, le contenu n'est pas évident et pourrait s'avérer improductif; et

- o Les affiches produites comportaient des graphiques incompatibles avec le texte. Les couleurs et l'attrait graphique sont inadéquats pour les audiences du secteur agricole. Les concepts et les symboles ne sont ni clairs, ni instructifs, ni intéressants, et l'information est trop générale et vague. En outre, le logo de l'USAID est trop évident.

## F. Conclusions

- o Les cibles et les objectifs de la composante média n'étaient rien d'autre qu'une liste de possibilités sans direction ni stratégie. Du manque de coordination de la campagne médiatique SPA, sans directives qualitatives et quantitatives, est résulté la perte d'un message cohérent du programme de privatisation de la NPA au gouvernement et du projet SPA. Un programme médiatique doté d'une composante marketing social doit reconnaître que les communications et la production de supports (radio, télévision, film, matériels imprimés et audio-visuels) n'est qu'une partie d'un programme total de marketing. De la recherche devrait être faite à travers la collecte de données commerciales, et les messages devraient être ciblés aux différentes audiences pré-sélectionnées et dont l'opportunité a été au préalable testée. Une définition claire de ce qui est transmis et une évaluation subséquente font partie des étapes qui s'avèrent nécessaires pour créer un programme de communications cohérent susceptible de garantir une utilisation convenable des fonds et une transmission efficace des messages;
- o Les cibles du document du projet SPA pour la composante média étaient extrêmement vagues : "Pour accélérer et appuyer le processus d'acceptation de l'ensemble des techniques agricoles améliorées par les cultivateurs et communiquer les objectifs de la NPA" et donnent l'hypothèse sous-jacente que les campagnes de mass-média sont considérées comme une panacée pour le manque d'une approche intégrée à l'utilisation des médias dans le processus de vulgarisation du développement. Bien que le document de projet énumère clairement les options médiatiques disponibles actuellement existantes au Sénégal, comme la radio, la télévision et les services de presse et audio-visuels, il ne commence pas à développer une approche alternative systématique dans la direction de l'utilisation des médias pour disséminer l'information sur la vulgarisation agricole, ou ne donne aucune indication sur le fait que ces modes devraient viser le récipiendaire. Il se concentre uniquement sur les côtés production et transmission. En outre, les stratégies de communication qui sont applicables dans les sociétés technologiques modernes se sont souvent révélées inefficaces et improductives dans les pays en développement. Les hypothèses de base du document de projet ont ce défaut fondamental, et la préoccupation de l'exécution en a été un résultat direct;

- o Des services techniques de haute qualité existent effectivement au Sénégal, mais la question est de savoir comment intégrer et influencer au mieux l'utilisation rentable des médias de vulgarisation éducatives dans les systèmes nationaux d'émissions et de vulgarisation et comment les utiliser efficacement;
- o Bien qu'un contrat fut conclu par l'USAID avec un spécialiste en média sénégalais indépendant, se servant des fonds du projet SPA, l'USAID le signa unilatéralement et chercha de le faire approuver à travers le Comité conjoint des Intrants MDRH/SPA. Cette procédure de gestion peu conventionnelle causa de vives contestations de la part du MDRH et du directeur du projet SPA, et a sûrement détourné de l'intention initiale du document de projet de produire une campagne médiatique cohérente à l'appui des objectifs du projet SPA.

## VII. RECOMMANDATIONS

### A. Recommandations principales

- o Le projet devrait être suspendu et reformulé. le but et les objectifs du projet devraient être restreints et remis au point, et le projet devrait être restructuré avec une gamme d'activités plus limitée visant directement à atteindre ce but et à réaliser ces objectifs.

Le projet reformulé devrait être soigneusement conçu de manière à s'assurer que les hypothèses de base sont en effet valides et que les ressources fournies sont suffisantes pour permettre au projet de réaliser ses objectifs fondamentaux.

- o Toutes les ressources du projet restantes non utilisées pour le développement et l'exécution du projet reformulé devraient être reprogrammées pour d'autres activités visant le développement et la privatisation des secteurs agricole et de l'agroindustrie au Sénégal.

### B. Activités de crédit

- o Le GDS et l'USAID devraient considérer la réorientation d'une partie des ressources restantes du projet vers le développement et la mise en place d'une activité de crédit, pour accorder financement et autre appui nécessaire aux agroindustries engagées non seulement dans les activités céréalières mais aussi dans d'autres activités économiquement viables concernant l'agriculture. L'octroi de crédit et autre appui commercial aux agroindustries privées représente un domaine de la plus haute priorité pour le développement et la privatisation des secteurs agricole et de l'agroindustrie au Sénégal. Les entreprises cibles devraient non seulement inclure les firmes agroindustrielles majeures, mais aussi les petites et moyennes entreprises, les opérations des exploitations agricoles marchandes incluses. En outre, le domaine géographique de l'octroi de crédit devrait non seulement englober Dakar mais aussi les villes secondaires et des zones rurales sélectionnées.
- o Des mécanismes d'octroi de crédit autres que le système bancaire commercial devraient être considérées sur la base de notre analyse des institutions de crédit sénégalaises et de l'environnement actuel du crédit. Avant la conception de l'activité de crédit proposée, une analyse complète de la viabilité de divers mécanismes d'octroi alternatifs devrait être faite. Cette analyse devrait comprendre une évaluation de la nature exacte du crédit et d'autres besoins des firmes agroindustrielles et des exploitations agricoles marchandes, pour s'assurer que le mécanisme d'octroi peut pleinement répondre à ces besoins. Enfin, nous recommandons que l'analyse comprenne une évaluation des

programmes de crédit de l'USAID dans le monde qui ont réussi, en particulier de ceux qui incorporaient des conditions d'octroi de crédit plus souples et plus innovatrices que celles incluses dans la conception du projet SPA.

- o Les activités des trois autres composantes du projet ne devraient pas être retenues dans un unique projet, et des mécanismes alternatifs devraient être identifiés pour le financement de ces activités.

### C. Activités semencières

- o L'appui aux activités du projet relatives au contrôle de la qualité et à la certification des semences de riz ne devraient pas être continuées à l'heure actuelle. Les raisons principales sont les suivantes :

- Les activités de certification des semences ne devraient pas être limitées à une seule culture ou à un seul groupe de cultures, mais toute activité de certification, ainsi que la législation requise pour soutenir ces opérations, devraient faire partie d'un programme national de certification des semences pour toutes les cultures. L'équipe croit qu'un tel programme n'est présentement pas la priorité la plus importante des efforts de privatisation de l'agriculture au Sénégal, en partie parce qu'il imposerait des restrictions inutiles sur les activités de multiplication et de distribution des semences du secteur privé, qui se réalisent avec succès actuellement. Pour développer et maintenir leurs marchés, ces firmes semencières seraient obligées d'offrir des semences génétiquement pures, robustes et fiables, même dans l'absence d'une certification gouvernementale.
- Malgré l'opinion énoncée di-dessus, l'équipe a considéré de recommander un soutien continu aux activités présentes de contrôle de la qualité et de certification des semences de riz dans les zones irriguées, où les cultivateurs privés ont montré un intérêt considérable envers les activités de multiplication des semences et ont bénéficié de l'assistance du projet. Toutefois, nous avons conclu qu'un soutien continu dans cette zone ne se justifiait pas à l'heure actuelle pour les raisons suivantes : (1) un tel soutien pourrait être réalisé par un projet relativement plus petit; néanmoins, les petits projets ne sont pas appropriés à la capacité de gestion de l'USAID qui, en raison de personnel restreint dans sa mission de Dakar, est obligée de concentrer ses ressources sur un nombre limité de projets relativement importants; (2) ces dernières années, la production de riz commercial a été très protégée par les politiques de prix du GDS; néanmoins, des discussions sont actuellement en cours, qui, d'après des sources à un niveau élevé, résulteront très probablement en une réduction de

cette protection, réduisant par là-même la rentabilité de la production de riz commercial et encourageant les cultivateurs à diversifier leur production dans les zones irriguées avec d'autres cultures plus lucratives.

- o Un soutien devrait être considéré pour fournir une orientation afin d'améliorer la qualité de la semence mère produite. La semence de reproduction ainsi que la semence mère devraient continuer d'être produites dans le cadre du système de production du GDS. La production de semence mère ne devrait pas à l'heure actuelle passer à des producteurs privés mais rester du domaine de la cellule de production de semences de l'ISRA. Toutefois, on devra faire attention à ne produire que la quantité demandée par les entreprises privées produisant des semences certifiées. Le GDS devrait s'abstenir de se réengager dans la production de semence certifiée.
- o Les activités de vulgarisation des semences ne devraient pas être négligées si l'on veut augmenter la production agricole. Ces activités comprennent, sans toutefois s'y limiter, un appui supplémentaire aux programmes semenciers et aux projets déjà en cours. Un de ces programmes implique les volontaires du Corps de la Paix et le projet USAID-Winrock. Les volontaires sont un mécanisme très efficace pour disséminer l'information liée à l'agriculture, et on devrait les faire participer davantage aux activités de vulgarisation des semences. Ces types de programmes ont à la fois un impact économique et socio-économique à court et à long terme sur les cultivateurs et sur la communauté agricole. Les activités de vulgarisation, en familiarisant les cultivateurs avec les avantages d'utiliser de la semence de qualité, les amènent à apprécier l'importance de planter de la semence de qualité, augmentant ainsi la demande et la production privée de semences. Ceci facilite aussi la tâche lorsqu'il s'agit de faire connaître et accepter les nouvelles variétés issues par les organisations de recherche et, par conséquent, change à la longue le patrimoine héréditaire total des semences, menant à une augmentation de la production agricole.
- o Les politiques semencières du GDS devraient être appuyées pour continuer d'encourager l'engagement et le développement des entreprises semencières privées qui évoluent au Sénégal. Le Sénégal pourrait profiter considérablement des expériences commerciales, des compétences en gestion et des ressources financières d'entreprises semencières nationales et internationales établies.
- o Les agences gouvernementales engagées dans la production et la distribution de semences ne devraient pas être placées sous la même direction que la cellule de contrôle de la qualité et de certification étant donné que les deux fonctions demandent des structures organisationnelles et un personnel différents. Il y a un conflit d'intérêt direct dans les structures telles qu'elles

existent actuellement, vu qu'il est pratiquement impossible d'exiger et de faire respecter une production de semence de qualité lorsque la production est du ressort de la même agence de certification.

D. Activités relatives aux statistiques

- o Les ressources pour le recensement agricole devraient être disponibles dans un proche avenir pour permettre à la DSA de commencer la collecte de données l'année prochaine. La DSA a besoin d'un conseiller technique à long terme qui puisse aider avec le recensement, en particulier pour la formation dans les centres régionaux. Les rapports et l'analyse des données statistiques à l'usage du secteur privé devraient être définis et quelques essais choisis -- encourageant peut-être le développement de sociétés privées pour ce faire. On a aussi besoin de matériel pour le recensement et les centres régionaux. Ceci comprend un ordinateur individuel dans chaque bureau régional et plusieurs ordinateurs dans la Division Statistiques et l'Unité de Politique Agricole. Le plan de recensement prévoyait également la fourniture d'autre matériel par SPA comme les motocyclettes et du matériel technique divers. La structure de cet appui devrait être dirigée au sein de la Division Statistiques, où c'est faisable. Une liaison avec l'Unité de Politique Agricole devrait être prévue pour encourager une utilisation efficace des données.
  
- o Le réglage et le calibrage de la télédétection des données devraient être faits pour améliorer la précision normale de l'échantillonnage des données agricoles. Un appui d'assistance technique à court terme serait utile pour aider dans le réglage et le calibrage de la prise de photos par satellite afin d'évaluer les perspectives d'automatisation de la collecte des données sur la production agricole. La Division a tout juste la capacité d'envoyer des enquêteurs à mi-temps sur le terrain pour effectuer des mesures des récoltes et aériennes pour la préparation de rapports sur les données nationales. Sans ressources supplémentaires, il sera difficile de maintenir le projet de télédétection ayant des applications pratiques au secteur agricole au-delà de sa durée de vie utile actuelle. C'est une technologie prometteuse qui offre la perspective de bien meilleures estimations des récoltes. La vérification de la validité et de l'exactitude des données obtenues par télédétection par le réglage et le calibrage établirait un lien fort à propos avec la Division. Si cette phase d'essai marche bien, on pourra procéder successivement à l'automatisation statistique de l'interprétation et de la compilation des données satellites. La participation future de l'USAID devrait être planifiée d'année en année, dépendant des mérites de performance du projet. Des détails ultérieurs sur l'assistance requise dans le domaine de la télédétection seront donnés dans l'Annexe 4.

E. Activités médiatiques

- o L'USAID devrait reconsidérer ses politiques de "rajouts" aux projets et considérer sérieusement le fait que c'est uniquement à travers une approche marketing systématique que des communications effectives peuvent se faire.
- o L'USAID devrait revoir avec circonspection ses procédures concernant la passation de contrat de manière unilatérale, fait qui a eu de graves implications pour la coordination et la gestion de la composante média. L'USAID devrait déterminer si un audit s'avère nécessaire.
- o Une étude de faisabilité devrait être faite sur la nécessité et la viabilité d'une cellule pilote de coordination des médias pour analyser les stratégies adéquates de marketing et de communications qui seraient utilisées par le GDS et les organisations nationales, internationales et régionales. Ce projet pilote ferait la collecte et l'étude d'information et répondrait aux points suivants :
  - activités de la radio et de la télévision du GDS/ORTS;
  - activités de marketing et publicitaires du secteur privé;
  - installations médiatiques et équipements;
  - production et planification de médias créatrices;
  - recherche statistique de la programmation des médias du GDS;
  - usage et vulgarisation des médias du GDS;
  - formation des médias du GDS.

Ce projet pilote pourrait être domicilié auprès du centre de formation de CETAD/POUT (centre de formation agricole et de production audio-visuelle financé par l'USAID). Ce centre pourrait être réhabilité et utilisé comme cellule de coordination des médias, doté de studios de production. Le projet proposé pourrait à la longue être intégré dans le Programme National de Vulgarisation Agricole du GDS (PNVA), qui est le service national de vulgarisation agricole.

## VIII. LECONS APPRISES

- o On devrait fortement résister aux pressions faites pour accélérer la conception du projet et le processus d'approbation sans une recherche et une vérification préalables approfondies des hypothèses de base critiques des projets proposés. Continuer un projet qui est basé sur des hypothèses non vérifiées peut mener à un gaspillage des ressources du projet et du pays hôte, du contractant, et du temps du personnel de l'USAID (ainsi que du temps de toutes les institutions du secteur privé concernées), lorsqu'on poursuit des activités sans résultats ou que l'on utilise du temps d'exécution et des fonds pour valider des hypothèses et pour décider de lignes de conduite alternatives. De plus, les délais qui en résultent dans l'exécution du projet, et le manque d'avancement clair dans la réalisation des objectifs du projet, peuvent nuire à la crédibilité des institutions et des particuliers impliqués, en particulier de l'USAID, et peuvent être un facteur de découragement pour la collaboration subséquente entre les organisations du secteur privé et les projets du secteur public.
- o Les liens entre le but et les objectifs du projet et les activités conçues pour les atteindre ont besoin d'être clairement vérifiés pendant la phase de conception du projet. Les concepteurs ne devraient pas inclure des activités qui, même si elles sont très utiles à d'autres fins, ne contribuent pas directement à l'accomplissement du but et des objectifs de base du projet. De plus, tout mécanisme nécessaire pour réaliser ces liens doit être clairement énoncé pendant la phase de conception.
- o Pendant la phase de conception, les lignes claires d'autorité et de responsabilité doivent être établies entre toutes les institutions et les personnes participant au projet. L'exécution efficace du projet ne devrait pas entièrement dépendre de la collaboration anticipée des nombreuses organisations différentes et autonomes.
- o Les projets à buts et objectifs multiples et divers, et qui demandent la participation à la gestion de nombreuses institutions privées et publiques différentes sont extrêmement difficiles à gérer et demandent des efforts et un temps excessifs pour obtenir une coordination efficace. En outre, ils ne conviennent pas à la structure de gestion et aux opérations de l'USAID.
- o La formulation de politique et de projets de privatisation efficaces dépend d'une parfaite compréhension des opérations, des contraintes, des préférences et des besoins des organisations du secteur privé, qui sont censées assumer les rôles précédemment remplis par des organisations du secteur public.
- o La privatisation en soi n'est pas une panacée pour les problèmes du secteur public. Même si le secteur privé est capable d'accomplir plus efficacement certaines fonctions particulières

- o La privatisation en soi n'est pas une panacée pour les problèmes du secteur public. Même si le secteur privé est capable d'accomplir plus efficacement certaines fonctions particulières que les institutions du secteur public, d'autres conditions et/ou facteurs de support seront nécessaires pour assurer le succès des efforts de privatisation. Dans le cas de la composante semence, ces facteurs comprennent la disponibilité d'un produit de qualité à distribuer (variétés améliorées convenant aux circonstances des cultivateurs), une demande effective de ces produits et autres intrants, une infrastructure et des systèmes de commercialisation pour permettre leur distribution, le support effectif des secteurs public ou privé dans le domaine de la vulgarisation et l'accès aux ressources financières et à l'appui technique nécessaires pour le démarrage, l'expansion et la diversification de la production de semences et d'intrants et pour les activités de commercialisation.
- o Comme le démontre l'expérience de la composante crédit, si les firmes du secteur privé doivent activement collaborer dans les projets de l'USAID, elles doivent bénéficier d'encouragements attrayants pour leur participation, de directives claires mais pas trop restrictives, et avoir une rétroinformation en temps plus opportun que ce n'est normalement le cas avec les institutions du secteur public; de plus, les conditions de présentation de rapports et l'obligation de participer aux réunions et d'être interviewé devraient être réduites à un minimum.
- o L'assistance ciblée sur un but bien défini (comme l'aide concentrée sur un seul produit) est probablement un mécanisme inefficace pour atteindre ce but si les particuliers et les institutions assistés, qu'ils soient du secteur public ou du secteur privé, accomplissent une diversité de tâches n'ayant pas de rapport direct avec le but spécifique. Ce ciblage pourrait imposer des contraintes artificielles et improductives sur les activités du récipiendaire; alternativement, l'assistance pourrait être utilisée à des fins non intentionnelles. En outre, le contrôle et le suivi de l'utilisation de l'assistance est de plus en plus difficile et parfois même impossible.
- o Le mécanisme de passation de contrat de pays hôte, qui, même dans les meilleures conditions, est plus lourd à administrer que des mécanismes alternatifs, est particulièrement inadéquat pour des projets complexes impliquant de nombreuses institutions gouvernementales du pays hôte.
- o S'il existe de fortes appréhensions en ce qui concerne la conception ou la performance de démarrage d'un projet, une évaluation devrait être faite tout au début.

ANNEX 1

Les termes de référence

## BACKGROUND

### Project Problem:

The performance of Senegal's agricultural sector has been declining on a per capita basis over the last decade. Continuation of this trend will mean that the agricultural sector's capacity to produce enough food to feed Senegal's people will grow into a more serious food deficit crisis as time passes. Senegal's economic performance depends on a dynamic contribution by agriculture to the overall gross domestic product via viable employment of close to 70% of the labor force and the generation of hard currency via agricultural exportation. Unfortunately, as Senegal's population grows from its current 7.2 million people, pressure on tillable land may continue to increase at alarming rates. Thus, Senegal's agricultural development options need to be assessed and acted upon now to reverse the downward performance trend.

### Basic Project Hypotheses:

1. Farmers are sensitive to private signals and would intensify crop production rather than continue with low input, extensive production.
2. Intensive crop production, higher yields, and increased income would expand demand for high quality seed, fertilizer, equipment, and pesticide.
3. Increased market demand for certified seeds, fertilizer, crop protection products, and farm equipment would lead to an increased need for credit for private sector input marketing firms.
4. A private sector network of Senegalese business entrepreneurs could distribute and market production inputs.
5. Private sector seed production would expand to meet increased demand for certified seed.
6. Commercial banks, if given access to additional loan funds, would provide credit to input traders and assume 100% of the credit risk.
7. Project investments and interventions would generate an internal rate of return equal to 16%.

Summary of Four Project Components:

The Project has four components: Privatization Credit, Privatization of Input Supply and Seed Marketing, Agricultural Statistics, and Media.

1. Privatization Credit Component:

A shortage of credit available to private sector firms engaged in input production and distribution was limiting this sector's ability to expand productive capacity and to assume a greater role in inputs distribution. Likewise, cereal production marketing, transformation, and distribution was limited due to a lack of credit. Capital appeared not to be available within the banking system, thus the credit program would provide additional capital for the agricultural sector above the credit ceilings imposed on the banks by the BCEAO.

2. Privatization of Input Supply and Seed Marketing Component:

As the GOS limits its role in distribution, production, transformation and marketing of crop production inputs, the project looks toward expansion by the private sector to meet the demand for increased production, distribution and marketing of certified seeds, fertilizer, crop protection products, agricultural equipment, and manual hand tools. To achieve this objective, the privatization component would bring together Ministry of Rural Development (MDR) agents, credit institution personnel, private sector input producers (SECHIM, SISMAR, SPIA, etc.), wholesale/retail traders, transformation agents, credit agents and farmers. The development of a private sector seed industry and strengthening seed research under ISRA (Senegal's Agricultural Research Institute) and the seed quality program under the Direction de la Production et du Controle des Semences (DPCS Seed Service) is a high priority under this component.

3. Agricultural Statistics Component:

This component would upgrade the MDR's capability to estimate area planted, inputs used, and agricultural production. This component would involve farmers, Direction de l'Agriculture agents and their statistics network, and end-users of agricultural statistical services.

ES'

- 4 -

#### 4. Media Components:

This component would increase access to information by the project's beneficiaries, in order to promote and educate wholesale and retail traders and farmers to the benefits of privatization of input marketing and expansion of farm demand. The media component would involve farmers, MDR agents, credit institution personnel, private sector entrepreneurs (i.e. SENCHIM, SISMAR, and SPIA) media consultants and their media networks, and wholesale/retail traders.

#### Project Implementation Experience:

Since the Project Grant Agreement was approved on February 23, 1987, implementation efforts have uncovered basic flaws in the original project design. During the past two and a half years, the project has encountered delays in the approval of contracts, the delivery of technical assistance and the implementation of participant training and fallen well behind the original timetable. In light of the delays in project implementation, the project's objectives, as currently stated in project documents, needs to be assessed to verify if they are too ambitious for the remaining time, resources, and funds allocated under the project. Thus, a complete evaluation with emphasis on project design, underlying assumptions and constraints is needed.

#### The Joint Project Evaluation Objective:

Working in collaboration with representatives of the GOS and USAID, the evaluation is to assess the validity of the APS project's concepts and design. The evaluation will assess the project's achievements and short-comings within the context of the existing design. USAID wishes to clarify that in the event that the evaluation findings recommend a project extension, reorientation or redesign, the evaluation team is not expected to produce a new project design. However, the evaluation will set forth options for meeting the project's current objectives or proposed revised objectives, including a discussion of the pro's and con's of each option.

Applying tests of economic feasibility, enterprise profitability, compatibility with GOS development policy and potential development impact, the evaluation may make recommendations on the need for new or revised project focus. The evaluation will also identify alternative approaches for achieving the desired objectives while respecting the interdependencies between the various components. The evaluation recommendations will be specific for each of the four project components and should include detailed recommendations relative to retention, expansion or elimination of any intervention proposed.

- 5 -

ARTICLE I - TITLE

Agricultural Production Support

(PROJECT NUMBER: 685-0269)

ARTICLE II - OBJECTIVE

The project purpose is to facilitate privatization of agricultural input distribution and seed multiplication activities in Senegal. By 1992, the private sector should produce 60 percent of the cereal seed requirement and distribute 75 percent of all fertilizer, chemicals and equipment.

ARTICLE III - STATEMENT OF WORK

Evaluation of Project Design:

The joint GOS-AID evaluation will begin with a review of the general problem to be addressed by the project and overall project concept, as identified by the Project Paper and Project Grant Agreement. The evaluation will consider both the situation at the time of project design in 1986 and the lessons learned from project implementation to date for each of the project's four components. The following questions will serve as examples of the fundamental issues to be questioned by the evaluation team:

- Is the problem, as defined in the Project Paper and Project Grant Agreement, still valid and does it represent a high priority now for the GOS?
- Is the Project, as designed in the Project Paper and described in the Project Grant Agreement, an appropriate vehicle for resolving the problem, as identified in 1986 and/or as it now exists? If not, how should the project be modified to fit current realities?
- Are administrative linkages too complex for effective Project Implementation?
- Is the Project Implementation timetable too short to permit achievement of the desired project objectives?
- Should the scope of the project be reduced or changed to narrow the focus of the project?

Privatization Credit Component Evaluation:

The Project Paper identifies limited access to farm credit as a major constraint to expanded demand for inputs via farmer adoption of improved technology and increased intensified cereal production. Likewise, access to credit by private sector traders, transforming agents and marketing agents also is limiting the rate of expansion by the private sector to fill the gap created as the GOS disengages. The Project Paper further assumes that commercial banks will support the development of private sector marketing systems by making credit available to input producers, traders and distribution agents. Subsequently, these marketing entities would extend credit on to crop producers and farmers.

The evaluation team will assess the lending policies and programs of commercial banks and other financial institutions, with emphasis on their role in financing production input marketing, importation, manufacturing and/or distribution as well as the processing, storing and marketing of agricultural products. The review will also assess relevant USAID and GOS credit policy and programs. The evaluation will examine the question of why the credit component of this project has not disbursed any credit to date. The analysis should include an assessment of institutional capacity (organizational structures, personnel procedures, policies and financial resources) to perform the credit functions envisioned in the Project Paper and the Project Grant Agreement. The evaluation team will also review the analysis and assumptions underlying identification of this "credit problem" for consistency, relevancy and accuracy. Likewise, the evaluation team will address the following questions:

1. Is the credit problem properly identified and defined?
2. Is the resolution of the credit problem a GOS priority now, with respect to the project's purpose, and if so, what is a reasonable time frame for its resolution?
3. Are major constraints to the utilization of credit properly identified and defined?
4. Is the project's credit delivery system appropriate for known credit demand?
5. Is the current credit system receptive to change or expansion into high risk agricultural credit and at the same time, benefiting the intended project beneficiary group?

- 7 -

6. Are the credit terms currently offered in the Project Agreement and subsequent amendments appropriate or should they be changed?
7. Should the credit program remain focused on cereals or should it be opened up to other agricultural products and agro-business? If so, what kind?
8. Is it feasible and appropriate for the project to consider the option of direct delivery of credit to agricultural producers?

Treatment of these questions will require a special effort to review and compare the constraints, priorities and assumptions stated in the Project Paper and Project Grant Agreement with the project's present situation. The evaluation team should consider presenting the results of their analysis by sub-activities of the credit component. It may also be necessary to consider firm size and the type of organization used by each firm, i.e. individual entrepreneur, private corporation, mixed private-state, individuals formed into private economic interest groups (GIE), etc.

If credit is found to be a key constraint to achieving project objectives, and if commercial banks are not viable instruments with which to deliver credit to the desired beneficiaries, then alternative options including methods of making credit available through the private sector should be identified and their respective advantages and disadvantages cited.

B. Privatization of Input Supply and Seed Multiplication Evaluation:

1. Seeds:

a. The project paper and project grant agreement identify a supply shortage of improved cereal seeds as a major constraint to the expansion of intensive agriculture production. The project was to provide technical assistance and material support for:

- improving the seed research program at ISRA,
- creation of a seed certification program at DPCS Seed service and
- creation of a private sector "seed system"

- 51'

- 8 -

In collaboration with the APS Project Staff, the evaluation team will review the assumptions and analyses underlying these three programs. The evaluation will assess and address questions, such as the following, about project interventions:

b. Are the assumptions and analysis underlying the identification of the "seed constraint" as defined in the project paper and project grant agreement still a high priority with the GOS? The review will address farm level profitability, farmer attitudes, and market potential, including consideration of commodity focus, for example, cereals vs vegetables. The review will also assess the limitations for private sector seed multiplication growth potential, and the tendency for the GOS disengagement from seed production to be moving very slowly.

c. Review of the "improved seed" production, marketing, quality control and certification system as it now exists, including relevant and related experiences from other projects. The linkages between ISRA, DPCS, and seed marketing agents will be reviewed. The review will explore and describe other donor seed programs and whether the current seed component of this project is duplicating or complementary to other donor seed programs. The review will focus specifically on project design issues, and subsequently an assessment of project implementation issues. The inputs marketing survey conducted jointly with ADO, MDR and APS staff prior to the arrival in-country of the evaluation team will provide additional information needed to complete the evaluation.

d. Design Alternatives: If seeds are judged to be a constraint in increasing cereals production within the project's purpose and the present design is judged to be inappropriate and not feasible, the review will identify alternative approaches and specify respective advantages and disadvantages linked to each approach. The review will include any additional analysis of resources planned and/or required to carry out a viable seed privatization program under this project. The review should also consider whether it is appropriate to continue with a seed component under the project.

2. Fertilizer, Chemicals and Agricultural Equipment:

Project design was less specific on matters related to fertilizer, agricultural chemicals and agricultural equipment than it was on seeds. However, the evaluation team will review the related assumptions and analysis in the project paper and the project grant agreement to verify that they continue to be appropriate. Like the evaluation of the seed program, the analysis of these inputs should include an assessment of the marketing agent's profitability, the farm level profitability, the farmer's attitudes and their market growth potential. A part of the information needed to conduct this review will be available in the inputs marketing survey report to be completed by an in-country contractor prior to the arrival in-country of the evaluation team.

C. Statistics:

The project is designed to provide limited support to the Agricultural Statistics Division (Direction Statistique Agricole) of the Direction of Agriculture/MDR. The relevance and relative priority of this component will be evaluated with respect to its contribution to achievement of the overall project objectives. The evaluation team will assess planned resource allocation and potential impact by addressing questions such as the following:

1. Are objectives of the statistics component feasible with the level of inputs and time provided in the project design? Is the statistical methodology being used the most appropriate needed to assure achievement of the project's objectives?
2. What is the importance of the statistics program to the support of the other project components and to the decision makers within the GOS and donor community? Do the reports generated have an impact?
3. What are the options concerning the possible relationship to a four year multi-donor agricultural statistics project not being planned by FAO and MDR? What revisions in the project would be needed, in light of current or planned donor assisted statistics programs?
4. Is the statistics component of the project still appropriate or should it be phased out in view of the other current or proposed donor programs in this area?

- 10 -

D. Media:

The evaluation team will review the media component to assess its link with the other components, extension programs and agriculture's private sector. Is the use of media, as set forth in the project paper, the media specialist contracts between USAID and Sene Communications, and the 1989 MDR-Chemonics Annual Work Plan an appropriate means to achieve the project's purpose? What are the options to improve the impact of the media program and to assure achievement of the project's overall objectives? What relationship should the project's media interventions have to Senegalese extension services? Is the media component still appropriate or should it be eliminated from the project? What is the best strategy for communication, education and motivation to:

1. Increase demand for inputs, especially inputs for cereals production.
2. Increase private sector market intermediaries' demand for inputs; and
3. Increase the knowledge base relevant to expansion of commercial sales and farmer's use of crop production inputs under more intensified crop production.

II. Evaluation of the Project Goal and Purpose:

The project's goal and purpose were derived in part from the GOS New Agricultural Policy of 1984 and the GOS Cereals Plan of 1986. Today, the realism of the objectives of the New Agricultural Policy of 1984 and the Cereals Plan of 1986 has been questioned. Subsequently, it suggests a serious review of the project's goal and purpose is needed. In broad terms, is the project's goal consistent with the problem, the major constraints, and the existing project design? Are the assumptions underlying the project's goal reasonable? If yes, how may they be strengthened? If not, in what way do they impact negatively on the project?

III. Evaluation of Project Resources:

Are project resources identified in the project paper and the project grant agreement adequate? The evaluation team will assess the project's resource needs and will recommend the most appropriate resource mix for each of the four components. For each project component, the evaluation team will consider the following issues:

62

- 11 -

A. Technical Assistance:

1. relevance of qualifications of the technical assistance staff (numbers, phasing, duration);
2. review of position descriptions relative to project priorities and to the existing situation;
3. in light of (1) and (2) and the review of the project design, a review of technical assistance performance.

B. Commodity Procurement: Appropriateness and relevance of the commodities programmed under the project.

C. Participant Training: The relationships of training needs (types, duration, numbers) to project priorities, including institutionalization of project activities. Is the proposed training adequate? Does the training program adequately support the manpower development plans of each technical implementation agency?

D. Implementation Timetable: Is the time remaining in the project before the December 31, 1991, Project Assistance Completion Date, sufficient to realize the project's objectives? If not, what is a reasonable amount of time that would be required and explain why?

The evaluation will identify and discuss any changes (institutional, policy, etc.) which have occurred since the project was designed in 1986 and which may influence the adequacy of the project design. It will also include a review of complementary projects supported either by USAID or other donors and the impact that these projects might be having on the APS project and the need to revise the current APS project design.

IV. Evaluation of Project Implementation:

The evaluation of project implementation will assess implementation of specific interventions with particular emphasis on both degree of achievement and the problems encountered. The evaluation will also consider the linkages between project design and any limitations thus far to successful project implementation.

A. Implementation Mechanism:

A majority of the project's resources were to be available for project implemented through a host country contract. As planned in the project paper and the project grant agreement,

62

- 12 -

USAID entered into direct contracts for fiduciary bank services and credit program inspection, monitoring and tracking services. While waiting for the completion of the contracting process, USAID entered into a direct contract with Multi-Services International for the provision of administrative support services. USAID also entered into a direct contract with a media firm to provide coordination services during the 1988 and 1989 media campaigns. The advantages and disadvantages of this implementation strategy will be reviewed.

B. Project Administration:

The evaluation will assess the project's administrative and logistical elements, including the resources supplied by the GOS and USAID compared to the resources required. The linkages between the project office and the three GOS technical offices will be reviewed. The banking committee's role in the administration of the credit program will also be assessed.

C. Management, Staffing and Support:

The evaluation team will review the effectiveness of the management and coordination systems established between and within MDR, USAID, and Chemonics. Has USAID management and oversight been adequate? What additional management interventions might USAID do to improve overall project management?

The review will also look at the overall contractor performance of Multi-Services International and Chemonics and describe their strengths and weaknesses. The review will make recommendations on how to improve project implementation performance. The evaluation will address the following issues and topics in terms of how well or how poorly they have functioned or operated under the current project design:

1. Multi-Services International:

- staffing patterns, recruitment, staff qualifications, backup capability, administrative capability, etc.;
- participant training program management;

2. Chemonics:

- Home Office Support: staffing qualifications, recruitment, backup capability administrative capability and participant training management;

- 64'

- 13 -

- Technical Assistance:

- relevance of scopes of work, staff qualifications, etc.
- quality of reporting (work plans, progress reports, etc.)
- in-country administration
- participant training program management
- field staff recruitment.

3. GOS:

- Resource Planning, financial management and staff contributions by MDR, MEF and the three technical offices of ISRA, DPCS and DA.
- Implementation management structure and decentralized delegation of authority between project headquarters and MDR technical offices.
- Issues of authority, responsibility, operational efficiency and sustainability of functions beyond the life-of-project should be examined.
- Participant training program management.

4. USAID:

- Policy Dialogue Management.
- Project supervision
- Provision and support of project inputs (technical assistance, commodity procurement and participant training).
- Financial management and voucher processing.

5. Contract and Management Mode:

- Is joint management of project local currency and project resources appropriate?
- Is the host country contracting mode appropriate and responsive to the needs of the project?

. 65

6. Monitoring and Evaluation:

In view of AID/Washington's guidance cable approving the project paper, AID norms, the evaluation team will assess the adequacy of the project to monitor and evaluate project implementation, with focus on the objective of estimating project impact, as defined in a mandate set forth in the Africa Bureau's "Action Plan for the Development Fund for Africa". The credit program received 1988 and 1989 funds drawn from the Development Fund for Africa.

7. Project Activities:

While this portion of the evaluation will review project activities, it will extend beyond just measuring project achievement against project objectives. The report will also address constraints encountered and how they have impacted on project activities and the attainment of objectives. The report will contain an evaluation of the activities (outputs and accomplishments) of each of the four project components. A clear distinction will be made between constraints emanating from project design weaknesses and other factors.

8. Relationships with GOS and USAID and other institutions:

The evaluation team will assess the project's institutional aspects. The report will describe the project's communication links, information exchange, and formal relationships between the project decision makers and other institutions. The evaluation will include an assessment of the status and prospects for greater institutionalization of relevant project activities. The evaluation will also assess the effectiveness of the liaison systems of the various components and implementation agents involved in the project.

9. Commodity Procurement:

The evaluation team will assess commodity procurement management and procurement planning capability. The evaluation will measure the appropriateness of project commodities procured, the procurement methods used and review and procurement problems encountered.

- 66

D. Participant Training Evaluation:

The project is designed to provide short and long-term training under the manpower training plans of DA, ISRA, and DPCS in several key skill areas. The evaluation will summarize training progress to date with the short and long-term training programs, as well as in-country and third-country training programs. The evaluation will discuss the impact of actual and potential training as part of the effort to achieve the project's goal and purpose. The evaluation will also assess the appropriateness of the individual participant and the training site selection process.

V. Evaluation Resource Documents:

The following resource documents will be available for use by the evaluation team:

- APS Project Paper
- Fiduciary Bank Contract
- Cabinet Camara Contract
- 1989 MDR-Chemonics Annual Work Plan
- RIG Audit Report, dated April 27, 1989
- APS Project Grant Agreement and Amendments Numbers 1-6
- APS Project Implementation Letters Numbers 1-15
- APS Request for Proposals and its Amendments No. 1 and 2
- Multi-Services International Quarterly Project Reports
- 1987-1989 MDR-MSR-USAID Interim Annual Work Plan
- Multi-Services International Contract
- MDR-Chemonics Contracts No. 1 and 2
- MDR-Chemonics Quarterly Project Reports

VI. Inputs Marketing Study:

The MDR, Chemonics and USAID staff will conduct an input marketing study to generate information on Senegal's input production and distribution system and the related marketing credit system and related institutions. The input marketing study will provide much of the material needed by the evaluation team members to complete their assessment of the project.

Evaluation Team Composition:

I. Evaluation Level of Effort:

A. Evaluation Personnel:

The evaluation will require the services of six experts. A work week is defined as 6 working days per week.

- 16 -

II. Evaluation Team Member Scopes-of-Work:

A. General:

1. Work Experience:

It is highly desirable that the personnel have relevant professional third world experience, preferable in Sahelian West Africa.

2. Communication Skills:

It is highly desirable that the personnel have strong written and verbal communication skills and can present analysis results in a clear and concise manner.

B. Qualifications of the Evaluation Team Members:

1. Team Leader/Private Sector Analysis:

Broad experience is needed in private sector development and its evaluation with emphasis on private sector business management and marketing of agricultural inputs and outputs. This individual should have project implementation experience which is specific to private sector development in the third world. Experience with leadership and management of evaluation teams is also highly desirable.

2. Mgmt/Inst'l/OP Analysis:

Expertise and extensive experience is required in matters of agricultural credit and finance relevant to the third world. Familiarity with institutional development problems of credit entitles serving the agricultural sector is important. The credit specialist must have a demonstrated ability to evaluate credit institutions and policies. More than ten years of proven experience in agricultural credit operations is highly desirable. Appropriate training in business administration, agricultural banking or agricultural economics is also desirable.

3. Private Sector Analysis:

Expertise and experience in private sector finance and agri-business development, with emphasis on agricultural input and agricultural products marketing, is needed. The agri-business specialist should have strong analytical skills and extensive relevant experience in African and/or third world countries.

65

- 17 -

4. Private Sector Analysis:

Experience in seed quality research and private sector seed variety selection, production, storage, distribution, and marketing is necessary. Experience in third world countries with the development of seed variety selection, seed quality control and seed certification systems is also highly desirable.

5. Program/Policy Analysis:

It is highly desirable to have experience in media program assessment in third world countries, with emphasis on communication aimed at farmers, as part of a regional and/or national extension strategy. Experience in the use of media in combination with extension outreach programs is highly desirable.

6. Statistical Analysis:

Expertise and experience in crop estimation systems in Sahelian or third world countries is necessary. The agricultural statistics specialist must have demonstrated competence in matters of statistical analysis, methodology, and institutional requirements for national crop statistics programs. Familiarity with the application of remote sensing technology and area frame sampling methodology is highly desirable.

ARTICLE IV - REPORTS

I. Contractor Responsibilities:

A. Inputs:

The contractor will provide (a) qualified personnel, as specified by this scope-of-work, (b) appropriate logistical support and (c) quality translation services.

B. Reporting Requirements:

- The contractor will conduct weekly progress briefings and produce a draft report before the team leader departs Senegal. Summary memos on the discussions by evaluation team members and project staff will also be prepared by the evaluation team members.

- Although the team members are responsible for the analysis and reporting on their individual area of expertise, the evaluation team leader will be responsible for preparation of the final report containing all the

69

- 18 -

required components noted in the report format. The contractor will provide USAID with 10 copies of a draft report in English and MDR with 10 copies of a draft summary of the evaluation report in French. The Contractor will also conduct a MDR-USAID departure briefing before the team leader departs Senegal.

- The evaluation report will address the following design and project implementation issues:

- Institutional aspects:
- Market Structure and market potential issues:
- Policy issues:
- Management issues:
- Impact and beneficiaries: near-term and long-term:
- Recommendations that address the issues, the questions and the concerns identified during the evaluation team's assessment of each of the four project components.

- Within no more than 30 days following receipt of MDR, Chemonics and USAID comments, the contractor will deliver 30 copies of a final report in French and 30 copies in English in form and substance satisfactory to USAID/Senegal.

C. Evaluation Report Format:

The final report will contain the following:

1. Executive Summary with Conclusions and recommendations summarized:
2. Project Identification Data Sheet:
3. Table of Contents:
4. Definitions:
5. Body of the Report:
6. Annexes:
7. An A.I.D. Evaluation Abstract:
8. Project Evaluation Summary:
9. An Annotated Bibliographic Notation

ARTICLE V - TECHNICAL DIRECTIONS

Technical directions during the performance of this delivery order will be provided by pursuant to Section F. 3 of the IQC contract.

70'

ANNEX 2

Liste des personnes et des institutions contactées

- 711

Institutions and Individuals Contacted

DAKAR

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL ET DE L'HYDRAULIQUE

Cheickh Abdoul Khadre Cissokho, Ministre  
Assane Fall, Directeur du Cabinet  
Baba Dioum, Conseiller Technique  
Mbaye Sarr, Conseiller Technique

Direction de l'Agriculture

Amadou Moustapha Camara, Directeur  
Cheikh Ibrahima NDiaye, Chef de la Division Statistique

Institut Senegalais de Recherche Agronomique

Abdoulaye Seck, Chef de Service Semencier du Centre de Developpement  
Horticole

Direction de la Production et du Controle des Semences

Amadou Keita, Chef de Division de Controle et Certification  
Claudio Bragantini, Expert en Certification (APS)  
Jacques Denis, Expert en Production et Promotion (APS)

Projet Triennal Semencier

Ousmane Seck, Directeur  
Francois Burgaud, Expert

Projet Mais

Mody Ba, Directeur

Projet Semencier Legumineuse

Malick Gueye, Directeur Adjoint

Projet APS

Mamadou Diouf, Directeur  
Sidi Gueye, Sous Directeur  
Jean Crouzet, Chemonics, Chief of Party  
Claudio Bragantini, Chemonics, Expert en Certification des Semences  
Jacques Denis, Expert en Production et Promotion des Semences  
Ababacar Kane, Futur Directeur

**Projet de Reboisement**

James Fickes, Chief of Party  
Mame Samb Ba, Project Officer

**Winrock**

Alphonse Faye, Formateur

**Programme de Securite Alimentaire**

M. Gromothka

**SAED**

Mamadou Faye, Directeur de la Cellule d'Evaluationw

**SODEVA**

Daour Wade, Coordinateur de Production, Centre des Etudes Techniques  
Agricoles et du Developpement

**CNCAS**

Claude Fauque, Conseiller Technique

**MINISTERE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET DE L'ARTISANAT**

Djibril N'Diaye, Conseiller Technique

**MINISTERE DE L'INTERIEUR**

Amadou Moustapha Sougoufara, Conseiller Technique, Ex Directeur du  
Projet APS

**MINISTERE DE LA COMMUNICATION**

M. Dionge, ORTS, Directeur de la Television

**MINISTERE DE LA PROTECTION DE LA NATURE**

M. Sorgho, Centre de Suivi Ecologique

**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**

M. Mbengue, Direction de la Statistique

**USAID/Dakar**

Julius Coles, Mission Director  
Gary Nelson, Deputy Mission Director  
James Bonner, Deputy Director, Agriculture Development Office  
Doral Watts, APS Project Manager, Agriculture Development Office  
David Diop, APS Project Officer, Agriculture Development Office  
Rodney Kite, Head, Agricultural Economics, Agriculture Development Office  
Mamadou Lamine Thiam, Program Economist, Agriculture Development Office  
Amadou Ly, Project Officer, Community and Enterprise Development Project  
Seydou Cisse, Evaluation Officer  
Denis Baker, Deputy Director, Health/Population/Nutrition Office

**US Peace Corps**

Alan Johnson, Associate Director, Agriculture

**FAO**

M.T. Mukendi, Resident Representative

**IBRD - WORLD BANK**

David Jones, Task Leader; Senegal Agricultural Sector,  
Structural Adjustment Loan

**PRIVATE SECTOR**

Sheena Stewart, Vice President, CITIBANK  
Henri Maus de Rolley, Directeur Commerical/Credit, SGBS  
Christian Rousseau, Sous Directeur, SGBS  
Jean Paul Picot, Directeur Clientele/Entreprise, BICIS  
Yves Van Ghele, Directeur General, Senchim  
Joseph Kantousant, Responsable, Production des Semences, Senchim  
Alioune Kane, Responsable, Programme de Demonstration, Senchim  
M. Paret, Senemeca  
Mme. Seck, Publicom  
Gary Engelberg, Africa Consultants Inc/Baobab Training Center  
Ousmane Sene, Expert en Communication/Media  
Cheikh Demba KAMARA, General Manager, S.P.I.A.  
Jacques CONTI, General Manager, MATFORCE  
Birame Ngoye FALL, Sales Manager, SISMAR.  
Alain Caro, Sales Manager, TROPICASEM (Vilmorin)

ST. LOUIS

Aly Ndiaye, Chef de Centre de Recherche Agricole, ISRA  
Mamadou Ndiaye, Coordinateur du Systeme de Production, ISRA  
J.O. Olufowote, Selectionneur du Riz, WARDA  
Ousmane Sy, Chef d'Agence, CNCAS  
A. Moktar Sall, Chef, Service de Communication, SAED  
Ibrahim Ly, Proprietaire/Gerant, Distribuvite  
Makhtar Kounta, Proprietaire/Gerant, Distribuvite  
M. M'Baye, Cultivateur, President du GIE Dakar Bango  
Membres du GIE Dakar Bango  
Projet Buffle

LAMPSAR

Malick Samb, Directeur Regional, SAED

ROSS BETHIO

Babacar MBodj, Directeur, Entreprise Commerciale Agricole, Representant  
SENCHEM  
Visit to a small rice mill

RICHARD TOLL

Paul Diouf, Chef Regional, DPCS  
Reunion avec un GIE de producteurs de semences  
Visit to a large scale rice mill, SAED  
M. Lo, Representative of SPIA  
Christopher Hudson, M. Lethieuf, Compagnie Sucriere Senegalese  
Visit to a small rice decorticator

PODOR

Moulaye Kande, Gerant, SEDAB  
Oumar Balde, Coordinateur du Zone Nord, SEDAB  
Meeting with the representatives a "villageoise" section and a GIE,  
Ndiaouara Torobe  
Visit to Delta 2000, rice mill

BAMBEY

Giles Trouche, Selectionneur Sorgho, IRAT  
Amadou Fofana, Selectionneur Mil, ISRA  
Arthur Basilha, Agronome, ISRA  
Emmanuel Sene, Chercheur, ISRA

ANNEX 3

Le schéma du projet

**C. LOGICAL FRAMEWORK AFS PROJECT 483-9243**

<b>SUMMARY</b>	<b>OBJECTIVELY VERIFIABLE INDICATORS</b>	<b>MEANS OF VERIFICATION</b>	<b>IMPORTANT ASSUMPTIONS</b>
<b>A.1. Goal</b> 1. Increase cereals production.	<b>A.2. Measurement of Goal Achievement</b> 1. Average increase of 3 1/2% per annum in cereals production by 1993.	<b>A.3.</b> 1. National cereal production surveys by Ag. Statistics Division.	<b>A.4.</b> 1. GOS stays the course with respect to market price incentives and floor price mechanism. 2. Rainfall will vary, but no continuing massive drought.
<b>B.1 Process</b> Facilitate privatization of agricultural input distribution and seed multiplication activities.	<b>B.2 End of Project Status</b> 1. By 1993 private sector will: a) multiply cereal seeds: 60% b) distribute fertilizer: 75% c) distribute equipment: 75% d) distribute crop protection inputs: 75%	<b>B.3</b> 1. Seed service reports and audits. 2. Record of fertilizer sales. 3. Market surveys. 4. Ministry of Commerce records.	<b>B.4</b> 1. GOS continues disengagement from seed multiplication, input distribution and cereals marketing activities. 2. Demand for improved seed, fertilizer crop protection products and other equipment will grow steadily. 3. Inputs available from private sector on timely basis and at economic prices. 4. Banks lend to agricultural sector enterprises according to banking standard practice. 5. Private sector undertakes ag. input and marketing business in sufficient numbers to reach most markets under competitive conditions.
<b>C.1 Outputs</b> 1. <u>Input Supply and Marketing</u> 1.1 Breeder seed selection and production by ISRA meets demand for cereals varieties selected for commercial multiplication 1.2 Foundation seed production by private contract growers & certified by Df. MD to meet commercial demand	<b>C.2 Output Indicators</b> 1.1.1 Required amount of breeder seed per year available at appropriate time for each crop 1.1.2 5 new/improved varieties released by ISRA 1.2.1 Sufficient contracts signed with enough leadtime to meet contract objectives 1.2.2 Certified seed produced by private growers to meet planting needs of 250,000 ha of cereals 1.2.3 Appropriate quantities produced, certified and marketed on a timely basis. 1.3.1 80% of producers have access to networks 1.3.2 Sufficient number of outlets to induce competition. 1.4 Positive working relationship between GOS and private sector established. 2. Commercial banks providing credit to qualifying importers, manufacturers and suppliers of ag. inputs.	<b>C.3</b> 1.1 ISRA records. 1.2.2 DPCS-MRD records. 1.3 NRP and Commerce records.	<b>C.4</b> 1. Farmgate prices of improved seed are adequate to provide incentive for private sector multiplication. 2. Farmers receive needed information on benefits of improved seed and fertilizer prior to planting season. 3. Farmer profit margins from input use sufficient to justify purchase. 4. Farmers will market grain surpluses. 5. Borrowers will repay loans at minimum 90% level. 6. GOS undertakes practical field demonstrations and research on seed and fertilizer and extends results. 7. Availability of required levels of financial and manpower resources with GOS and private sector. 8. Decision makers will demand and use statistically valid data as basis for implementation and policy information.
1.3 Private sector supply and marketing networks established	1.3.1 80% of producers have access to networks 1.3.2 Sufficient number of outlets to induce competition.	1.3 NRP and Commerce records.	6. GOS undertakes practical field demonstrations and research on seed and fertilizer and extends results. 7. Availability of required levels of financial and manpower resources with GOS and private sector.
1.4 GOS/Private sector dialogue	1.4 Positive working relationship between GOS and private sector established.		8. Decision makers will demand and use statistically valid data as basis for implementation and policy information.
2. Revolving credit fund functioning.	2. Commercial banks providing credit to qualifying importers, manufacturers and suppliers of ag. inputs.	2. Bank records.	
3. Dissemination of information via mass media and field demonstrations to stimulate demand for input and marketing services	3. ___TV films, ___ radio programs, ___ other media activities developed ___ seminars, ___ demonstrations	3. Project records.	
4. NRP staff capable of timely, accurate estimates of agricultural cropped area, yield, production and input use for cereals.	4.1. Statistics do not differ significantly from small, independent survey results for comparable areas. 4.2 Statistics available on timely basis.	4. Report of DSA, ISRA, Univ. of Dakar and other sources, project evaluations.	

<b>D. 1 Input</b>	<b>Budget</b>	<b>Source</b>	
1. Technical Assistance	\$ 4.570 million	In-kind and cash contributions	1. Project Records Resources available as planned
2. Training	.970		
3. Commodities	1.887	equalling approx.	
4. Project Administration	.963	ately \$7 077	
5. Credit fund/management	9.650	million	
6. Media campaign	.500		
7. Evaluations/audits	.510		
8. Contingency/inflation	1.000		
	20 000		

Figure 1: Logical Framework

77

ANNEX 4

La télédection

## Remote Sensing Information and Recommendations

The use of remote sensing imagery to collect special agricultural data for analyzing privatization policy is a promising technology. A.I.D./APS participation in the FAO remote sensing project with the Dutch Government is advisable to build on the expertise being made available to Senegal. The purpose of A.I.D. participation is to engender a methodology to provide the Agriculture Statistics Division with the means to rapidly compile special agricultural statistics using remote sensing data. The objective of such data collection techniques is to provide timely, accurate, statistical data bases to estimate cropping patterns, areas and likely yields for key crops in selected areas. Data that otherwise could not be collected without significant use of the Agriculture Divisions field resources. Computer software written to automate the agricultural data collection process could then be furnished to the Agriculture Division for their continued use.

Customizing the available statistical methodology is necessary to convert the satellite energy detection levels into useful agricultural statistics. Developing the customized statistical methodology should take place simultaneously with the first phases of the agricultural census, using their pilot census project. Working with the agriculture census pilot project's field enumerators provides a means to tune and calibrate the imagery with ground verification. Co-ordination and collaboration with the Dutch/FAO project is essential.

The best course of action is to consolidate selected data from three satellite sources. Three sources are suggested to take advantage of each system's best features. Limited data acquisition is recommended to limit cost and to avoid complexity. The most comprehensive imagery data in seven detection bands with medium resolution (30 m<sup>2</sup>) is from the U.S. Landsat Satellite, distributed by EOSAT in Lanham, MD. Vegetation indices and meteorological data in three energy bands with low resolution (5 km<sup>2</sup>) is available from the U.S. N.O.A.A. Satellite Services Division in Camp Springs, MD. The French Spot Image Satellite offers three bands with very high resolution (10 m<sup>2</sup>). The imagery includes both visual map-type pictures and the raw data returns from the detectors.

Prices average less than \$5000 per satellite pass, covering an area of about 185 km<sup>2</sup>. A geographic information system (GIS) is recommended to consolidate these data sources and provide the framework for the statistical methodology. Short term TA contracts will be needed to set up the first satellite data/imagery software systems for agricultural data that can be tested against ground observation. Depending on map availability (from the French Cartographic Institute) in the pilot project region, a set of high resolution aerial photographs may be needed to geocode the satellite images.

79

ANNEX 5

La bibliographie

## Bibliography

### Reports and Published Materials Other than Project Documents

- Ba, Mamadou, Youssou Diagne, Mbaye Diaw, Yves Fournier, and Mbaye Sarr. Etude Comparative des Programmes de Credit Agricole. Dakar: MDR, 1989.
- BICIS, Conseil d'Administration. Annual Report 1987-1988. Dakar: 1989.
- Brusberg, Frederick. Analysis of Baseline Data and Socio-Economic Monitoring for the Hivernage Period 1989-90. Bethesda, Md.: 1990.
- Crawford, Eric, R.J. Birgen, and M. Versel. Agricultural Development and Policy in Senegal: Annotated Bibliography of Recent Studies, 1983-89. Michigan: Michigan State University, 1990.
- Credit Agency for Private Enterprise. Annual Report, 1989; Work Plan FY 1990; Status Report, May, 1990. Kaolack, Senegal: 1989-90.
- CNCAS, Conseil d'Administration. Rapport Economique et Financier Exercice 1988/89. Dakar: 1990.
- CNCAS. Credit Management Review. Dakar: 1986.
- Cuevas, Carlos and Graham Douglas. A Critical Review of Literature on Formal and Informal Finance in Senegal. A report submitted to USAID/AFR/SWA/SRO. Washington, D.C.: Ohio State University, 1989.
- Deschamps, Jean-Jacques. Credit for the Rural Poor: The Experience in Six African Countries, Synthesis Report. Washington, DC: Development Alternatives Inc., 1989.
- Diop, D. and Thiam, M. Enquete sur les Distributeurs d'Intrants. Dakar: USAID, 1990.
- Diop, Ousseynou, and Aley N'Dao. Rapport de Mission, Campagne de Promotion des Intrants Agricoles. Dakar: MDR, 1989.
- Elliot Berg Associates. Adjustment Postponed: Economic Policy Reform in Senegal in the Eighties. Alexandria, Va.: 1990.
- Frankenberger, T., E. Arnould, A. Cunard, A. Oumar, M. Norem, M. Stone, and B. Horwith, Farming Systems Research Along the Senegal River Valley. Tucson, Az: 1987.
- Freeman, Peter H. and Felipe Tejeda, Comprehensive Report and Evaluation, Cereals Production II, Washington, D.C.: Labat Anderson, 1988.

- Grieser, Mona Y. Development Communications Support in Senegal. Recommendation to USAID/Senegal. Arlington, Va.: Institute for International Research, 1989.
- Harmon, D., Grant, W., and Skapa, B. Midterm Evaluation of the Community and Enterprise Development Project in Senegal. Washington, DC: Development Alternatives Inc., 1987.
- Horton, John. Case Study on Senegal's Contract Farming in Horticultural Products. Binghamton, N.Y.: Institute for Development Anthropology, 1986.
- Kelly, Valery. Resolving Senegal's Fertilizer Policy Dilemma. The Contribution of Agricultural Research. Dakar: 1988.
- L'Aot, L. Rapport de Mission aupres de la Caisse Nationale de Credit Agricole du Senegal. Dakar: Caisse Centrale de Cooperation Economique, 1989.
- L'Aot, L. Rapport de Mission aupres de la Caisse Nationale de Credit Agricole du Senegal. Dakar: Caisse Centrale de Cooperation Economique, 1990.
- Magnusun, Axel et al. Senegal Agricultural Policy Analysis. Cambridge, Ma.: Abt Associates, 1985.
- Marchand, Hélène. Enquete sur l'Impact de la Campagne d'Information en Faveur de l'Engrais Terme au Sénégal du Mois d'Avril au Mois de Juin 1987. Dakar: 1987.
- Mat, Ndaiye et al. Agricultural Statistics Project. Dakar: UNDP, 1990.
- Ministère de Développement Rural (MDR), Comité de Suivi des Intrants, Projet de Synthèse des Recommandations, Journée de Reflexions sur les Intrants et le Crédit Agricole. Saley, Senegal: 1989.
- MDR, Comité de Suivi des Intrants. Rapport Sur le Deroulement de la Campagne de Distribution des Intrants 1989 et Programme 1990. Dakar: 1990.
- MDR. Cereals Plan. Dakar: 1986.
- MDR, Direction de l'Agriculture (DA), Division des Statistiques Agricoles (DSA). Resultats Definitifs de la Camapagne de Production Agricule 87/88. Dakar: 1988.
- MDR, DA, DSA. Resultats Definitifs des Campagnes Agricoles. 88/89. Dakar: 1989.
- MDR, Comité de Suivi du Programme Engrais. Rapport sur le Deroulement de la Campagne de Distribution des Engrais. Dakar: 1988.

- MDR, Comité de Suivi du Programme Engrais. Comptes Rendus 88-91.  
Dakar: 1988-1989.
- MDR. Programme National de Vulgarization Agricole. Document de Projet.  
Dakar: 1989.
- MDS, MSP. Rapport Annuel, 1988. Projet Sante Familiale et Population.  
Dakar: 1989.
- Morton, A., King, G., Adamec, J. Senegal Cereals Production II. Mid-term  
Evaluation Report. Washington, DC: Ronco Consulting Corporation,  
1984.
- Reeser, Robert. Agricultural Credit in the Bakel Region. Washington, DC:  
Agricultural Cooperatives Development International, 1990.
- SAED/CSE. Transfer aux Organisations Paysannes de la Gestion de l'Eau,  
de l'Entretien du Reseau et du Transports du Paddy. Mai 1990.
- Senagrosol Consultants. Etude de la Filiere Engrais au Senegal. Dakar:  
MDR, 1989.
- Sene, Amadou. Campagne de Promotion des Facteurs de Promotion pour  
l'Année 1989. Dakar: 1989.
- Sene, Amadou. Rapport sur le Programme de Communication en Faveur de  
l'Engrais. Dakar: 1988.
- Sene, Amadou. End of Tour Report. Dakar: Direction de la Conservation  
des Sols et Reboisement, 1989.
- Sene, Amadou. Rapport de Fin de Mission. Dakar: Direction de la  
Conservation des Sols et du Reboisement, 1988.
- Solem, R., D. Wilcock, B. Lynch, and P. Taylor. Agricultural Credit,  
Input, and Marketing Services: issues and Lessons from AID Project  
Experience--And Introductory Review. Washington, DC: AID, 1985.
- Stith, Randal. End of Tour Report. Direction de la Conservation des  
Sols et du Reboisement, Dakar: 1989.
- Sulkovsky, Ann. Rapport final sur le Centre Audio-visuel de la SODEVA.  
Pont, Senegal: 1984.
- Sy, Ousmane. Progress Report 1988/1989. Saint-Louis, Senegal: CNCAS,  
1989.
- Trudel, Monique. End of Tour Report. Direction de la Conservation des  
Sols et du Reboisement, Dakar: 1988.
- USAID/Dakar. An Overview of the Current USAID Program in Senegal. Dakar:  
1990.

USAID/Dakar. Agricultural Credit, Input and Marketing Services. A.I.D. Program Evaluation Report No. 15. Dakar: 1985.

Watts, M., C. Mock, M. Billings, S. Jaffee, P. Little. Contract Farming in Africa. Binghamton, N.Y: Institute for Development Anthropology, 1987.

Zarour, Charbel. Systemes de Credit et de Mobilisation de l'Epargne en Milieu Rural. Le Role des ONG et Autres Structures d'Intervention. Dakar: USAID, 1988.