PD-ABC-715

INTERNATIONAL CONSULTING DIVISION

71282

PROJET DE SOUTIEN A LA PRODUCTION AGRICOLE

RAPPORT FINAL

No. de projet: 685-0269

Préparé pour:

Le Gouvernement du Sénégal et l'USAID/Sénégal

Préparé par:

Jean Crouzet
Claudio Brangantini
Jacques Denis

avril 1991

2000 M St., N.W.
Suite 200
Washington, D.C. 20036

Tel: (202) 466-5340 or 293-1176
Fax: (202) 331-8202
ITT Telex: 1440381 CHNC UT

TABLE DES MATIERES

		Page
INTRODUCTION		i
SOMMAIRE		ii
SECTION I	LES OBJECTIFS DU PROJET	1
	A. Considérations générales	1
	B. Les activités techniques	1
	C. La gestion du programme	5
SECTION II	LES APPORTS DU PROJET	9
	A. Chemonics	9
	B. L'Université de l'Arizona	10
	C. L'USAID/SENEGAL	10
	D. Le Gouvernement de la république du Sénégal	11
SECTION III	LES REALISATIONS DU PROJET	13
	A. Contraintes	13
	B. Les activités techniques et activités connexes	13
	C. La gestion du projet et les activités d'appui	25
SECTION IV	LES PROBLEMES MAJEURS DU PROJET	31
	A. Les lacunes dans la conception du projet	31
	B. La rigidité dans la conception du projet	33
	C. Les conclusions pré-déterminées de l'évaluation du projet	33
	D. Les actions unilatérales de l'USAID	34
	E. Le style de la micro-gestion et la lenteur à répondre de l'USAID	34
	F. L'imperfection du mécanisme du pays hôte et de la gestion conjointe	35
	G. Le manque d'intérêt du gouvernement du Sénégal envers le projet SPA et manque d'intérêt de la DPCS envers la formation des participants	36
	H. Responsabilité du projet SPA sans possession d'autorité concomitante	37
	I. Les retards dans le recrutement de l'équipe de l'assistance technique	37

TABLE DES MATIERES
(suite)

			Page
	J.	La confusion dans les voies hiérarchiques	38
	K.	Diversification excessive des responsabilités du chef de mission	39
	L.	L'inefficacité dans la fourniture des équipements du projet en provenance de l'étranger	39
SECTION V	RECOMMANDATIONS		41
	A.	Un projet bien conçu	42
	B.	De la souplesse dans la conception du projet	42
	C.	Un mécanisme de contrat direct	42
	D.	Une contribution financière du gouvernment mieux adaptée	43
	E.	Un mécanisme de suivi pour le projet	43
	F.	Eviter le style de micro-gestion de la part de l'USAID	43
	G.	Réduire le temps de réaction de l'USAID	44
	H.	Des voies hiérachiques et des responsabilités clairement définies	44
	I.	Accélérer le recrutement de l'équipe de l'assistance technique	44
	J.	La définition des voies hiérachiques de l'assistance technique	45
	K.	La description des tâches et les responsabilités du chef de mission	45
	L.	Les procédures pour les fournitures d'équipement en provenance de l'étranger	45
ANNEXE A	CONTRAT NUMERO 1 - DETAIL DES COMPTES EN DOLLARS EU, ARRETE AU 31 OCTOBRE 1990		A-1
ANNEXE B	CONTRAT NUMERO 2 - DETAIL DES COMPTES EN DOLLARS EU, ARRETE AU 31 OCTOBRE 1990		B-1
ANNEXE C	DEPENSES EN MONNAIE LOCALE POUR LA PERIODE OCTOBRE/NOVEMBRE 1990		C-1
ANNEXE D	FONDS CONTREPARTIE AU 12 DECEMBRE		D-1
ANNEXE E	FACTURE DE L'UNIVERSITE DE L'ARIZONA EN DATE DU 31 OCTOBRE 1990		E-1
ANNEXE F	RAPPORT FINAL - SPECIALISTE EN PRODUCTION		F-1
ANNEXE G	RAPPORT FINAL - CONTROLE ET CERTIFICATION DES SEMENCES		G-1

INTRODUCTION

Le présent document constitue le rapport final du contractant (Chemonics International Consulting Division, ou encore Chemonics) sur le Projet de soutien à la production agricole (SPA), d'après le contrat no. 685-0269 de l'USAID. La gestion de ce contrat a eu lieu avec la collaboration du Ministère du développement rural et de l'hydraulique (MDRH) du Gouvernement de la République du Sénégal (GORS).

Ce rapport s'étend du 12 octobre 1988 jusqu'à fin janvier 1991. Ce projet devait à l'origine duré 42 mois. Etant donné le délai du démarrage du projet et la décision de terminer le projet un an plus tôt, pour la convenance du gouvernement, la date officielle pour clôture a été avancée au 31 décembre 1990.

Chemonics espére que l'information de ce rapport final présentera un sommation concise et juste de l'assistance technique au projet APS et de même sera d'une grande assistance par ses recommandations au GORS et à l'USAID pour le développement de futurs projets en vue d'adresser les objectifs de la Nouvelle politique agricole.

SOMMAIRE

L'intention du projet de soutien à la production agricole (APS) était d'adresser plusieurs buts de la Nouvelle politique agricole du Sénégal. Cette politique a eu pour but de réduire l'intervention gouvernementale et de privatiser les activités du secteur agricole. Les 4 objectifs principaux du projet ont été: a) de privatiser l'approvisionnement d'intrants et la production de graines; b) expansion des services de crédit aux fournisseurs d'intrants; c) recueils de statistiques agricoles; d) implementation d'une campagne de médecin éducatif.

A. Antécédent

Dû à un délai d'approbation du Contrat no. 1 par USAID, un contrat antérieur a été négocié par Chemonics avec le Comité national des contrats administratifs (CNCA). Cet accord signé en octobre 1988, a permis Chemonics de mobiliser et d'expédier l'équipe d'assistance technique avant que soient terminées les négociations. Le Contrat no. 1 du pays-hôte a été signé le 5 janvier 1989 par l'agence contractante (Ministère du développement rural et de l'hydraulique ou MDRH) et Chemonics. Le contrat a été approuvé by l'USAID/Dakar en février 1989, et subséquemment ratifié par le Ministre d'état sénégalais et le Secrétaire général de l'Office du Président. Le Contrat no. 1 a prévu un budget de $3.204.534 pour couvrir les opérations d'assistance technique. Les membres contractants de l'assistance technique sont arrivés au Sénégal entre décembre 1988 et mai 1989. Cette équipe comprenaient le chef de mission/spécialiste du secteur privé d'implementation, le spécialiste en certification des semences, l'agronome spécialiste en production de semences et le conseiller en statistiques agricoles.

Chemonics et MDRF ont signé le Contrat no. 2 le 14 août 1989. Ce contrat comprenait un budget FCFA équivalent en dollars EU à $3.441.224 pour les dépenses en monnaie locale, et un budget en dollars EU de $2.322.813 pour les dépenses en formation du programme et des achats de produits. A la suite de la signature du Contrat no. 2, la participation du contractant à la gestion conjointe du projet SPA a commencé en ce qui concerne les dépenses en monnaie locale. Il convient de noter que le projet SPA avait en fait débuté le 19 septembre 1987. Entre ces deux dates, le projet SPA était dirigé conjointement par le directeur du projet SPA qui représentait le MDRH et la société Multi-Service International Inc., (MSI) qui avait un contrat direct avec l'USAID.

Dès le démarrage du projet, il devenait évident que le plan du projet, tel qu'il était décrit dans l'Accord de donation

(Grant Agreement) en date du 27 février 1987, comportait des défauts sur le plan du concept qui empêchaient le projet de se dérouler normalement. C'était particulièrement vrai pour la composante crédit qui comptait pour 45% des fonds engagés du projet ou 20 millions de dollars.

Pendant la durée du projet, les deux premiers directeurs du projet et le chef de mission de Chemonics ont essayé à plusieurs reprises de remédier à ces lacunes avec le Ministre du développement rural et ses conseillers, et avec le personnel de la mission de l'USAID à Dakar, et en particulier le chargé de projet à l'USAID, le chef du bureau du développement de l'agriculture (ADO), l'économiste chargé des questions bancaires et du crédit, le directeur adjoint de la mission et les deux directeurs de la mission de l'USAID. Des propositions formelles et informelles étaient soumises à l'USAID - qui finançait le projet - dans le but de modifier la structure du projet SPA. Mais aucune mesure corrective ne pouvait être prise parce que l'USAID rejetait toutes les propositions et disait que pour formuler des propositions alternatives, il fallait attendre les résultats de l'évaluation de mi-parcours du projet, prévue à l'origine pour le premier trimestre 1990.

L'exécution du projet était aussi entravée par des problèmes de personnel au sein de l'équipe de l'assistance technique. La spécialiste en statistiques agricoles, arrivée à Dakar le 8 mai 1989 était rapatriée le 21 juillet pour raisons de santé. Ce n'est qu'en novembre qu'un remplaçant qualifié était accepté par toutes les parties concernées. Le spécialiste de la recherche sur la qualité des semences qui devait travailler au Centre national de la recherche agricole (CNRA) de Bambey n'a jamais pris son poste. Son recrutement était retardé de plusieurs mois par la direction de l'Institut sénégalais de la recherche agricole (ISRA) et quand finalement un candidat qualifié (le septième) était identifié, il était trop tard. En novembre 1989, frustrés par ces retards, les fonctionnaires de l'USAID décidaient de "geler" les deux postes jusqu'à la mission d'évaluation.

La mission d'évaluation arrivait à Dakar au début du mois de juin 1990. Le 2 juillet, la mission présentait ses conclusions au Ministre du DRH et au Directeur de la mission de l'USAID, et à leur aides respectifs. La recommandation majeure de la mission était de fermer le projet. La mission d'évaluation avait le sentiment que très peu de progrès avait été fait pour atteindre les objectifs ambitieux et divers prévus par le projet, et qu'il était très improbable que ces objectifs puissent être réalisés dans les 18 mois qui restaient jusqu'à la fin du projet, prévue pour le 31 décembre 1991. De plus, le projet souffrait d'un manque de fonds.

Selon l'opinion de la mission d'évaluation, certaines erreurs de planification telles que le consentement supposé des banques commerciales à prêter des fonds aux emprunteurs de droit sur la ligne de crédit de roulement du projet SPA, ou encore des estimations erronées sur l'ampleur et la rentabilité du marché des semences certifiées, étaient à la base de l'échec du projet SPA. De plus, selon l'opinion de la mission d'évaluation, l'absence d'une structure de gestion adéquate empêchait de gérer le projet de façon efficace.

Le 27 juillet 1990, le Ministre du DRH et le Directeur de la mission de l'USAID tenaient une réunion privée. Après la rencontre, ils annonçaient que le projet serait fermé avant ou au plus tard le 31 décembre 1990. Le 12 septembre 1990, le Directeur de la mission de l'USAID informait officiellement le GORS que le projet SPA "serait terminé le 31 décembre 1990". A la suite de quoi, des mesures étaient prises visant à réduire le champ des activités techniques, à clôturer le projet de façon aussi simple que possible et transferrer les biens du projet aux bénéficiaires désignés conjointement par le MDRH et l'USAID.

Le chef de mission quittait le Sénégal le 5 novembre 1990, le spécialiste de la certification des semences quittait Dakar le 8 décembre 1990 et le spécialiste de la production des semences, retourait aux Etats-Unis le 22 décembre 1990.

Enfin, le spécialiste administratif de Chemonics chargé de la fermeture du projet, venait aider les membres du projet pour le transfert des biens et autres activités liées à la clôture du projet, et en particulier la fermeture du compte joint du projet SPA et de Chemonics en monnaie locale à la Citibank. Le spécialiste administratif de Chemonics a quitté Dakar le 31 décembre 1990.

A la fermeture du projet, deux documents importants n'avaient pas encore été approuvés: les modifications no. 1 aux deux contrats. Le contrat de sous-traitance de l'Université de l'Arizona (UAZ) avait été signé par UAZ et Chemonics en décembre 1989 et avait été approuvé par le GORS. Ce contrat avait étsoumis à USAID en septembre 1990 et à CNCA en décembre.

Au moment de la clôture du projet SPA, les fonds alloués au projet restaient largement inutilisés. Sur les 20 millions de dollars prévus, 5 millions seulement avaient été dépensés depuis le début du projet en septembre 1987. En date du 31 janvier 1991, les dépenses en dollars prévues au Contrat numéro 1 se chiffraient à 1.336.076 $ EU, soit 42% du budget prévu au contrat. Les dépenses en dollars pour le Contrat numéro 2 se chiffraient à 161.128 $ EU soit 7% du budget prévu au contrat. En date du 31 décembre 1990, les dépenses locales sous le Contrat numéro 2 se chiffraient à 208.926.219 francs CFA, soit 18% du budget. Enfin, au début d'octobre, les avances au projet en

fonds de contrepartie venant du Trésor du Gouvernement se chiffraient à 50 millions de francs CFA, sur les 602 millions prévus dans l'Accord de donation. Pour plus de détails, voir les annexes A et B.

B. Réalisations

En dépit de tous ces problèmes, l'équipe de Chemonics a pu accomplir les réalisations importantes suivantes:

1. Le crédit

Le directeur du projet SPA et le chef de mission sont entrés en relation avec toutes les banques commerciales du Sénégal et se sont efforcés de promouvoir la ligne de crédit SPA auprès de plus d'une centaine de personnes ou organismes intéressés, en particulier des grossistes et distributeurs d'intrants, des exportateurs et des agriculteurs. Ces contacts ont permis d'évaluer la demande en financement pour les intrants agricoles au niveau des distributeurs dans la région du Fleuve, demande qui aurait du être satisfaite par les banques commerciales et qui se chiffrait à 3,5 millions de dollars par an. Malgré ces estimations, la réaction des institutions financières locales était mitigée. Les banques ne voulaient pas prendre tous les risques avec les conditions imposées par l'USAID. La direction du projet SPA faisait aussi une tentative de promotion de systèmes de crédit alternatifs, en dehors du système des banques commerciales, mais se heurtait au refus de l'USAID. En conclusion, on peut dire que le projet SPA a confirmé que l'on pouvait accorder des financements à court et moyen terme à des participants crédibles dans le secteur agricole par l'intermédiaire des banques commerciales ou de tout autre mécanisme. Ces occasions n'ont pas été saisies par suite d'une adhérence trop rigide au schéma original du volet crédit et des conditions d'application peu concurrentielles offertes aux banques.

2. La certification des semences

Le spécialiste de la certification des semences a mené une enquête sur la qualité des semences de riz utilisées par les agriculteurs dans la région du Fleuve, pour étudier les problèmes des semences dans la région du point de vue à la fois quantitatif et qualitatif. Le projet SPA remettait sur pied un laboratoire régional de contrôle de semences et aidait les agents du terrain, les techniciens de laboratoire et les cadres départementaux à élaborer un programme de certification amélioré. Les principaux changements dans la pratique du contrôle de la qualité pour les semences ont consisté à faire des inspections de terrain plus strictes, des analyses de laboratoires dans des délais acceptables et l'examen des semences à l'entrée du centre de conditionnement. Dans la seconde saison de ce programme, on

estime que la production de semences certifiées de qualité par des producteurs privés a quadruplé. De plus, le spécialiste de la certification a préparé un document définissant les normes techniques pour la production, la certification et le commerce des semences, normes qui ont été retenues pour l'exécution de la nouvelle loi sur les semences. Il a aussi assuré la formation du personnel de terrain à des concepts de certification de base, aux méthodes d'échantillonnage dans les champs, et à la tenue des registres dans les entrepôts. Enfin le spécialiste a activement participé à l'organisation d'un séminaire sur la lutte contre le riz rouge.

3. La production des semences

L'agronome spécialiste de la production semencière a exécuté un programme intégré de promotion semencière, portant à la fois sur les intrants agricoles et les pratiques culturales recommandées aux producteurs de céréales. Ce programme prévoyait des contacts directs avec les agriculteurs, des parcelles de démonstration et des activités sur les médias. Deux séries de parcelles de démonstrations, sur les trois prévues, ont été particulièrement réussies. De nombreux agriculteurs ont affirmé qu'ils étaient d'accord avec les techniques de production proposées et ont exprimé leur intention de continuer à utiliser ces techniques. Pendant la seconde saison du projet, quatre riziculteurs privés dans la vallée du Fleuve Sénégal produisait des semences indépendamment du SAED, ce qui signifie que la production de semences de riz certifiées était effectivement privatisée dans la région. Pris ensemble, ces quatre producteurs privés peuvent produire cinq à dix fois plus de semences de riz que deux ans auparavant.

Le spécialiste de la production des semences a aussi participé à la production d'un film promotionnel sur l'utilisation des intrants, et a rédigé deux bulletins techniques sur les pratiques culturales recommandées pour accroitre les rendements du riz et du maïs, bulletins qui seront distribués aux producteurs de semences. Il a aussi assuré la formation des agents de terrain pour l'utilisation des intrants agricoles améliorés, et a conduit une enquête sur l'utilisation des intrants agricoles dans la vallée du Fleuve Sénégal dont les résultats seront essentiels pour la planification des activités promotionnelles dans la région. Enfin, il a rédigé les comptes-rendus du séminaire sur le riz rouge.

4. Les statistiques agricoles

Avant son évacuation pour raisons médicales, le conseiller pour les statistiques agricoles et son homologue de la DSA ont analysé les diverses procédures adoptées pour l'échantillonnage, la collecte, le traitement et l'analyse des données, et a proposé une méthodologie destinée à améliorer

l'efficacité et la précision des rapports de la DSA. Le projet SPA a parrainé le séminaire national sur la méthodologie statistique tenu en 1989, et qui se concentrait sur les procédures d'échantillonnage et de collecte des données. Le projet SPA a aussi contribué à une enquête agricole à travers le pays, en allouant des fonds, du carburant et des véhicules.

SECTION I
LES OBJECTIFS DU PROJET

A. Considérations générales

Après deux décennies d'intervention massive dans chaque aspect du secteur agricole, et par suite du déclin de la production des céréales et de l'arachide, déclin encore aggravé par une sécheresse prolongée et un mauvais paiement des prêts agricoles, le gouvernement du Sénégal décidait, en 1984, de changer sa politique et de mettre en route sa Nouvelle politique agricole. La Nouvelle politique agricole (NAP) avait pour objet de réduire l'intervention du gouvernement dans les activités du secteur agricole et de les privatiser. Le projet SPA devait apporter un appui substanciel à la nouvelle politique. L'USAID mettait 20 millions de dollars à la disposition du gouvernement du Sénégal pour l'aider à réaliser le changement de politique, à promouvoir l'octroi de crédit agricole aux opérateurs qui s'occupent de la distribution des intrants, plus spécialement ceux qui vendent des semences certifiées de céréales, et à promouvoir la création d'une industrie de semences céréalières privée au Sénégal.

B. Les activités techniques

1. Définition des objectifs du projet

Le projet SPA avait pour objectif quantitatif une augmentation de la production des céréales de 3,5% par an, en supposant qu'une production accrue se traduirait par une rentabilité plus élevée et une augmentation du revenu des agriculteurs.

Les quatre objectifs principaux étaient les suivants:

- **Privatisation des approvisionnements en intrants et de la production semencière.** Le projet prévoyait un appui à la production des semences de céréales, à la privatisation de la production et de la commercialisation des semences, et à la distribution des autres intrants pour la production des céréales.

- **Expansion du crédit aux fournisseurs d'intrants.** Le projet comprenait aussi une allocation de crédit pour la production des semences de céréales, pour la distribution des intrants et pour le stockage, la commercialisation et la transformation des récoltes. Bien que ces crédits devaient être octroyés directement aux petites, moyennes et grandes firmes engagées dans

ces activités, les véritables bénéficiares auraient du être les producteurs de céréales, auxquels les fournisseurs d'intrants devaient transmettre le crédit.

- **Collecte des statistiques agricoles.** Le projet a fourni un appui pour renforcer la collecte de données sur la production des céréales et l'utilisation des intrants. Ces données sont considérées comme primordiales pour aider les efforts de privatisation de la distribution des intrants.

- **Campagne d'information par les médias.** Le projet prévoyait des fonds pour l'élaboration et l'exécution d'une campagne de média afin de diffuser des informations sur les techniques de production de céréales, la politique céréalière du gouvernement, les services à la disposition des agriculteurs, et autres sujets liés à l'agriculture. (Notons cependant que les fonds alloués à la campagne des médias ne faisaient pas partie du contrat de Chemonics.)

En vue de réaliser les objectifs du projet mentionnés ci-dessus les volets ou tâches suivantes avaient été planifiées:

- L'amélioration de la qualité des semences au niveau des semences de sélectionneur.

- Le renforcement institutionnel des fonctions de certification de semences et de contrôle de la qualité, au sein de la Direction de la production et du contrôle des semences (DPCS), qui est l'agence gouvernementale chargée de assurer ce service. L'amélioration du processus de certification avait pour objet de protéger à la fois les producteurs de semences de céréales et les utilisateurs en établissant des normes cohérentes pour la production et la vente des semences de céréales.

- Une participation accrue du secteur privé dans la production et la distribution de semences de céréales certifiées et la commercialisation des autres intrants agricoles. Ce volet impliquait la réorganisation de la production des semences, fonction contrôlée par la DPCS sur l'ensemble du pays, la promotion de tous les intrants agricoles y compris les semences certifiées, et la formation des producteurs de semences et des agents de la DPCS, frayant ainsi le chemin pour la privatisation de la production des semences céréalières et des activités de distribution.

- L'octroi d'un crédit à court et moyen terme aux intermédiaires dans le sous-secteur des céréales, et

aux producteurs et vendeurs de céréales par l'internédiaire des banques commerciales. Une des composantes majeures du projet était la ligne de crédit de fonds de roulement de 9 millions de dollars, dont l'utilisation était sujette aux conditions d'acceptabilité de l'USAID et gérée par la banque fiduciaire (la Citibank). La banque fiduciaire aurait géré le programme des prêts sous la supervision du Comité des banques présidé par le directeur de la Division de la dette et de l'investissement (DDI), au sein du Ministère de l'économie et des finances (MEF).

- Le renforcement institutionnel de la partie technique de la division des statistiques agricoles (DSA) au sein de la Direction de l'agriculture (DA), visant plus particulièrement la collecte, l'analyse, le traitement et la diffusion des données. Comme les statistiques agricoles du Sénégal sont incomplètes et pas toujours fiables, il est important d'améliorer la capacité de la DSA de fournir rapidement des informations statistiques à la fois complètes et fiables, afin que les décideurs politiques puissent prendre les décisions appropriées pour satisfaire les besoins de la communauté internationale des bailleurs de fonds et aider les investisseurs privés dans leurs plans d'investissements.

- Des études pour l'obtention de maîtrises en technologie semencière et statistiques agricoles, dans des institutions d'enseignement supérieur aux Etats-Unis, pour neuf fonctionnaires sénégalais, plus des sessions de formation technique de courte durée pour d'autres personnels du projet.

2. Les ressources du projet

Pour réaliser ces objectifs, on prévoyait d'utiliser les services de cinq conseillers techniques pour un total de 168 hommes/mois, comme suit:

- Un chef de mission chargé de la gestion du projet, l'approbation des engagements et l'émission des chèques, la supervision de l'équipe d'assistance technique, la promotion de la ligne de crédit du projet SPA auprès des banques commerciales et des emprunteurs potentiels, l'intégration de toutes les activités du projet, la mise en oeuvre du programme de privatisation des intrants agricoles, la coordination des activités d'assistance technique à court terme, la liaison avec le MDRH, le gouvernement du Sénégal, l'USAID et les représentants du secteur privé, la participation à la préparation et à l'exécution du programme de formation,

et de veiller à ce que l'exécution du projet soit conforme aux termes et conditions de l'accord de subvention. Le poste de chef de mission était prévu pour 36 mois;

- Un spécialiste de la certification des semences dont la tâche était de fournir une formation en cours d'emploi pour le personnel de la DPCS et d'élever le niveau de l'exécution des activités de certification des semences et les normes de contrôle de la qualité. Son poste était prévu pour une période de 36 mois;

- Un spécialiste en production de semences dont les tâches étaient de guider les associations d'agriculteurs et les entrepreneurs privés engagés dans la multiplication des semences certifiées, et de promouvoir l'utilisation d'intrants agricoles et d'équipements améliorés à l'aide de campagnes de vulgarisation par les médias, et de champs de démonstrations. Le poste de ce spécialiste était prévu pour 36 mois;

- Un spécialiste de la recherche pour la qualité des semences, qui devait aider l'ISRA à faire la sélection et la production de semences de pré-base, à mettre l'accent sur la recherche sur la qualité des semences à tous les niveaux, depuis les semences de pré-base jusqu'aux semences certifiées, et à réorienter les efforts de la recherche vers les besoins réels des agriculteurs. Le poste était prévu pour une durée de 36 mois; et,

- Un spécialiste des statistiques agricoles qui devait aider à améliorer la capacité technique de la Direction des statistiques agricoles (DSA). Le poste était prévu pour 24 mois.

- Les contrats prévoyaient d'autres assistances et en particulier des interventions par des spécialistes à court terme dans certains domaines techniques, un appui du bureau central, un volet de formation, et un volet de fourniture de produits de base. De façon plus spécifique, les contrats prévoyaient 48 H/M d'assistance technique à court terme, mobilisable par Chemonics sur demande du projet, plus 9.5 H/M d'assistance à court terme pour la supervision et l'assistance à la gestion du projet par le personnel du bureau central du contractant. Un sous-contrat avec l'Université de l'Arizona prévoyait pour celle-ci 20 H/M d'assistance technique à court terme plus de la formation individuelle qu'elle devait fournir ou gérer. Enfin, avec un autre sous-contrat la "Agricultural

Assessments International Corporation" (AAIC) devait fournir 3.75 H/M sur le total prévu pour l'assistance technique à court terme.

De plus, le Contrat numéro 1 prévoyait un total de 34 mois/homme d'assistance technique de courte durée, et qui serait mobilisée par le contractant sur demande du projet. Une assistance technique de 9,5 mois/homme était prévue pour la supervision et l'assistance à la gestion du projet par le personnel du siège du contractant.

A l'exception du chef de mission, lui-même assigné au bureau du projet SPA, où il travaillait conjointement avec le directeur du projet et le personnel administratif, tous les autres membres de l'assistance technique devaient être postés auprès des institutions bénéficiaires, c'est-à-dire le DPCS, l'ISRA et la DSA. Les institutions hôtes devaient nommer un homologue technique à plein temps et fournir un support logistique adéquat pour chaque conseiller du projet SPA. Le directeur du projet SPA et le chef de mission devaient assumer l'entière responsabilité de l'exécution du projet, préparer les plans de travail annuels et coordonner les activités avec les directeurs des agences gouvernementales mentionnées ci-dessus et impliquées dans le projet.

A titre de réciprocité, le projet SPA devait posséder un certain nombre de véhicules hors taxes et immatriculés en TT, financés par l'USAID, pour l'usage exclusif des conseillers techniques et payer l'allocation journalière de leurs déplacements. Les allocations journalières des homologues et autres personnels du gouvernement directement concernés par les objectifs déclarés du projet devaient être payées par le projet SPA jusqu'au 23 février 1990 conformément aux prévisions de l'Accord de subvention. Après cette date, ces dépenses devaient être payées par les fonds de contrepartie du projet.

C. La gestion du programme

Les procédures principales choisies pour fournir l'appui nécessaire à l'exécution du projet SPA étaient le mécanisme de contrat du pays hôte, l'approche de la gestion conjointe, le rôle dominant du contractant dans la fourniture des équipements et des biens capitaux en provenance de l'étranger, la sous-traitance des activités de formation à l'Université de l'Arizona, et la sous-traitance des services de statisques.

1. Le mécanisme de contrat du pays hôte

Bien que le mécanisme de contrat direct ait été invoqué dans l'accord de subvention, il était remplacé par la formule du pays hôte après que des nouvelles négociations aient eu lieu entre le gouvernement du Sénégal et la mission de l'USAID. Par

conséquent, les contrats numéros 1 et 2 entre le MDRH et Chemonics correspondent aux contrats des pays hôtes, dans la nomenclature de l'USAID. Cette formule accorde au MDRH un rôle accru dans l'exécution du projet et lui assure un accès immédiat à un certain nombre de biens financés par l'USAID comme quatre véhicules immatriculés en AD, quinze motocyclettes ainsi que des instruments de mesure de laboratoire et de terrain. En même temps, cette formule obligeait le gouvernement du Sénégal à nommer un directeur et un directeur adjoint du projet et apporter une contribution financière minime en fonds de contrepartie.

L'USAID, qui n'était pas partie signataire des documents de contrat mentionnés ci-dessus donnait alors son approbation officielle et se réservait le droit de l'agence de financement d'approuver les engagements, les dépenses et les activités. Elle se réservait le droit de déterminer si les plans d'action proposés dans les plans de travail et si les propositions du projet SPA étaient conformes à la politique et aux réglements de l'USAID. Conformément à la section 221 de la Loi sur l'assistante étrangère, le MDRH n'était pas autorisé à tenir les livres de comptes du projet SPA et se voir confié la gestion de fonds américains, l'USAID insistait pour que Chemonics assume la responsabilité fiduciaire pour la gestion du compte en monnaie locale. De plus, Chemonics devait mobiliser l'équipe de l'assistance technique et partager avec le directeur du projet la responsabilité de la gestion du projet.

2. La gestion conjointe du projet

La gestion conjointe du projet SPA devait être la pierre angulaire de l'exécution du projet. L'approche de la gestion conjointe est explicitée dans l'article 20A du contrat du pays hôte numéro 1. Bien que le contrat prévoyait certaines responsabilités spécifiques du MDRH et de Chemonics (par exemple, d'avoir des véhicules respectivement immatriculés en AD et en TT et l'obligation pour le contractant de préparer des rapports d'étapes), il spécifiait clairement les domaines majeurs dans lesquels les décisions devaient être prises et la gestion devait être faite conjointement:

- L'approbation de tous les engagements financiers
- La signature de tous les chèques en francs CFA tirés sur le compte commun SPA/Chemonics en monnaie locale, et réapprovisionné par des avances périodiques de l'USAID
- La certification de tous les bons mensuels de dépenses de l'USAID
- La préparation des plans de travail annuels
- La coordination et l'intégration des activités du projet
- La direction et la promotion du programme de crédit SPA

- La liaison avec le MDRH, l'USAID, le gouvernement, les banques et les représentants du secteur privé
- La supervision et l'évaluation du personnel de l'assistance technique
- La supervision et l'évaluation du personnel administratif du projet.

L'approche de la gestion conjointe était limitée aux activités et aux ressources financées par l'USAID. Les activités financées par la contrepartie ou le gouvernement du Sénégal étaient dirigées par le directeur du projet. Ce dernier, se réservait le droit de déterminer l'ampleur et le type des activités financées par la contrepartie et l'administrateur du projet avait seul l'autorisation de signer les retraits du compte du projet alimenté par le Trésor du gouvernement.

3. Les fournitures venant de l'étranger

Comme la fourniture des équipements et des biens durables provenant de l'étranger est une activité hautement spécialisée, et le contractant expérimenté dans ce domaine, le MDRH et Chemonics étaient d'accord pour que cette activité soit confiée au contractant. Chaque commande devait être préparée par le personnel administratif du projet et approuvé conjointement par le directeur du projet SPA et le chef de mission de Chemonics.

4. Formation

Le contractant avait préféré s'en remettre à un sous-contractant pour s'occuper de l'ensemble du programme de formation du projet, ce qui exige une expertise d'un genre spécial. Dans la présente soumission, le contractant désignait l'Université de l'Arizona comme son sous-contractant. Cette relation devenait formelle par un accord de sous traitance signé le 8 décembre 1989 par Chemonics et l'Université de l'Arizona. Un an plus tard USAID approuvait cet accord.

Le comité de la formation, qui avait été créé conformément au Contrat numéro 1, réunissait les cadres supérieurs du projet SPA, les représentants du gouvernement et de l'USAID, et était chargé de la coordination avec les professeurs et le personnel administratif de l'université pour toutes les questions concernant le choix des candidats les plus qualifiés, le perfectionnement de leurs connaissances en anglais, la préparation de leur candidature avec les universités américaines convenant le mieux à leur niveau et à leurs aspirations, les formalités de voyage aux Etats-Unis et le financement de leurs programmes d'études. L'Université de l'Arizona était tenue de faire des rapports trimestriels sur la performance des participants et les dépenses inscrites au budget.

SECTION II
LES APPORTS DU PROJET

A. Chemonics

Le personnel de l'assistance technique mis en place par Chemonics comprenait les personnes suivantes:

Chef de mission:	Jean Crouzet (08/12/88 - 05/11/90)
Spécialiste de la certification des semences:	Claudio Bragantini (03/03/89 - 31/12/90)
Spécialiste de la production des semences:	Jacques C. Denis (01/04/89 - 31/12/90)
Spécialiste des statistiques agricoles:	Patricia O'Neill (08/05/89 - 21/07/89)
Spécialiste du riz rouge:	Emery Ford Eastin (01/11/90 - 10/11/90)

Leur participation au projet SPA couvrait au total 79 mois/hommes, dont 76.5 pour l'assistance technique à long terme et 2,5 pour l'assistance à court terme.

De plus, le contractant mettait à la disposition du projet un personnel de gestion de projet au siège de Chemonics qui représentait 9 mois/hommes. Ces personnes étaient:

pour la supervision:	David Dupras
pour la comptabilité:	Jim Campillo
pour la gestion financière:	Richard Pronovost
pour l'administration du projet:	Sarah Grote
pour les fournitures:	Charis Nastoff Stephanie Powell

Le personnel de gestion du projet, dont le temps n'était pas facturable aux termes du contrat, était chargé du suivi de l'exécution du contrat. Ce personnel comprenait:

Le directeur de Chemonics:	Thurston Teele
Le superviseur de projets:	David Dupras
Les administrateurs de projets:	Mary Ellen Ressler Sarah Grote

Previous Page Blank

Les assistantes de projets:	Nathalie Nys Lauren Samuels
Les préposés aux fournitures	Clarisse Nastoff Stephanie Powell

Le budget général de Chemonics pour les contrats numéro 1 et numéro 2 était de 8.968.571 $ EU (dont 3.441.224 en monnaie locale) et qui représentaient 45% des 20 millions de dollars prévus au budget pour l'ensemble du projet. Pour plus de détails, on se réfèrera aux annexes A, B et C.

B. L'Université de l'Arizona

Le personnel de l'Université de l'Arizona assigné au projet comprenait les personnes suivantes:

Le directeur des programmes internationaux au Collège d'Agriculture	Michael Norvelle
Le coordinateur des programmes internationaux	Monika Escher
L'assistante administrative	Carol Davies
Le conseiller académique	Don Slack

Le budget du sous-contrat de formation était de 806.640 $ EU, y compris les fonds pour la formation. Les affectations à court terme entreprises par l'université et le support du siège comprenaient au total 5.75 mois/hommes. Pour plus de détails, on se réfèrera à l'annexe D.

C. L'USAID/Sénégal

Le personnel de la mission de l'USAID assigné au projet SPA pendant la durée du contrat comprenait les personnes suivantes:

Le chargé de projet	Doral Watts David Delgado David Diop
Le contrôleur	Thomas Walsh Monica Gianni
Le directeur, Agricultural Development Office (ADO)	Wayne Nielsestuen
Le directeur adjoint (ADO)	Jim Bonner
L'économiste, (ADO)	Rod Kyte

L'économiste, crédit & banques	Richard Green
Les agents exécutifs	Steve Wallace Michael Ireland
Le directeur adjoint de la mission	Gary Nelson
Les directeurs de la mission	Sarah Jane Littlefield Julius Coles

L'USAID a fourni la plus grande partie des fonds du projet, qui se répartissaient comme suit:

	(en 000 $ EU)
Assistance technique	9.851
Equipements	745
Ligne de crédit pour fonds de roulement	9.000
Autres dépenses	404
	20.000

D. Le Gouvernement de la république du Sénégal

La liste des personnalités du Gouvernement de la République du Sénégal qui ont le plus directement participé aux négociations et à l'exécution du projet SPA est la suivante:

Les Ministres du DR/DRH	Famara I. Sagna Cheika Khadré Cissoko
Le directeur du cabinet du MDR/MDRH	M. Diop Alassane Fall
Le conseiller technique du MDR	Baba Dioum
Les directeur du projet SPA	Amadou Sougoufara Mamadou Diouf Ababacar Kane
Les directeurs adjoints	Thierno Fall Sidy Gueye
L'administrateur du projet	Saliou Sambo
Les directeurs de l'agriculture (DA)	Mahaw Mbodj M. Camara
Le chef de la division des statistiques agricoles (DSA)	Ibrahima Cheikh Ndiaye

Le directeur de la division de la dette et de l'investissement (DDI), Ministère de l'économie et des finances (MEF)	M. Touré
Le directeur de l'ISRA	El Habib Ly
Le directeur du CNRA	M. Cissé
Le directeur de la DPCS	Ousmane Seck
Le chef de la division des semences	M. Camara

Conformément à l'accord de subvention, le gouvernement du Sénégal devait allouer au projet la somme de 2.007.000 $ EU, soit 602.000.000 francs CFA (basé sur un taux de change de 1 dollar EU pour 300 francs CFA). Outre la responsabilité financière pour le paiement des salaires et avantages au directeur du projet SPA et à son adjoint, le Trésor du Sénégal devait avancer des fonds pour rembourser les dépenses du projet qui n'étaient pas financées par l'USAID.

SECTION III
LES REALISATIONS DU PROJET

A. Contraintes

Il convient de noter ici que les réalisations du projet ont été limitées pour trois raisons principales:

1. D'après le rapport de la mission d'évaluation, les objectifs projetés pour la planification du projet n'étaient pas réalistes ou faisables.

2. Le placement du personnel à court terme ainsi que les activités de fournitures, formation des participants et plusieurs autres implementations ont été bloquées par l'USAID/Dakar en novembre 1989 (11 mois après l'arrivé du premier membre de l'équipe).

3. USAID/Dakar avait pris la décision de terminer le projet SPA 16 mois après que le contractant ait commencé à co-diriger le projet.

Il faut aussi souligner que le début de la période de seize mois pendant laquelle le contractant était officiellement en charge, était particulièrement difficile à cause des délais dans la mobilisation de l'équipe de l'assistance technique, et d'autres délais bureaucratiques venant de l'agence de financement et de l'agence contractante pour l'approbation et la ratification des documents du contrat. Les progrès des activités d'assistance technique, d'appui au projet et de gestion étaient aussi affectés par la nomination de trois directeurs de projet successifs et deux directeurs adjoints en une période relativement brève, ainsi que par des changements de personnel importants au sein de la mission de l'USAID pendant cette même période. Néamoins quelques succès ont été remportés.

B. Les activités techniques et activités connexes

1. Le programme de crédit du projet SPA

Le programme de crédit était la composante qui exigeait le plus d'attention de la part du directeur du projet SPA et du chef de la mission de Chemonics. Ainsi, ces deux personnes entraient en contact avec toutes les banques commerciales du Sénégal et s'efforçaient de promouvoir la ligne de crédit SPA auprès d'une centaine et plus de groupes intéressés, à commencer par des grossistes à Dakar et des distributeurs dans la région du Fleuve, jusqu'aux GIE (Groupements d'intérêt économique) producteurs de riz, producteurs de légumes, exportateurs et

agriculteurs individuels. Ces contacts permettaient d'estimer la demande courante pour le financement des intrants agricoles, au niveau des distributeurs dans la région du Fleuve et qui serait fait par les banques commerciales, à 3,5 millions de $ EU par an, auxquels il faudrait ajouter environ 1,0 million pour satisfaire à la demande rapidement croissante de prêts à moyen terme pour de l'équipement et d'autres projets spécifiques.

La réaction des institutions financières locales était au mieux mitigée. La Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS) et la Banque internationale pour le commerce et l'industrie (BICIS) ne réagissaient pas très favorablement aux efforts de promotion du SPA. La CNCAS qui semblait devenir un utilisateur important des fonds SPA, mais qui était plus à l'aise avec les problèmes de non-rentabilité et de solvabilité, insistait pour imposer des termes incompatibles avec les conditions définies dans l'Accord de subvention.

La BICIS - l'institution financière la plus importante et la plus rentable - exprimait ses réserves quant au coût supposé élevé de la ligne de crédit SPA, l'impossibilité d'accepter des conditions de dépots dictés par les réglements du Trésor des Etats-Unis, et le transit obligatoire par la Citibank pour le décaissement du prêt. L'abaissement du taux d'intérêt applicable aux banques de 10 à 5%, décidé par l'USAID, et l'extension de l'échéance maximale du prêt de trois à cinq ans n'étaient pas suffisants pour motiver la BICIS à signer un protocole avec le projet SPA.

La Société générale de banques au Sénégal (SGBS) était la seule banque commerciale à signer un protocole avec le projet SPA, le 23 mai 1989. Après un début assez lent, la SGBS soumettait quatre propositions de prêts déja approuvés par son comité des emprunts, pour être financés par la ligne de crédit SPA. A la place, le chargé de projet de l'USAID suggérait que le projet SPA contacte la banque pour un prêt de 120.000 $ EU pour un distributeur d'intrants installé à Tambacounda. Il convient de noter que bien que cette transaction était considérée comme acceptable par l'USAID, elle n'était pas approuvée par la banque qui la considérait comme moins attrayante.

La SGBS ne réagissait pas favorablement à cette approche. Dans une lettre datée du 7 juin 1990, et adressée au directeur du projet SPA, le directeur général de la SGBS écrivait "à moins que l'étendue et le but du programme de crédit SPA soient totalement changés, nous aurons très peu d'intérêt à poursuivre cette expérience".

La Banque internationale pour l'afrique occidentale (BIAO) voulait utiliser la ligne de crédit SPA pour financer le début d'une nouvelle carrière dans la production et la commercialisation de légumes pour onze de ses anciens employés.

Le montant total de ce prêt à la BIOA était de 300.000 $ et le Bureau pour le développement de l'agriculture (ADO) de l'USAID réagissait favorablement à cette proposition. Cependant, la transaction proposée devait être annulée en décembre 1989, lorsque la BIAO/Sénégal connaissait un grave problème de liquidité et de solvabilité en décembre 1989. Cet incident montrait bien que l'utilisation de la ligne de crédit SPA pour des prêts, en passant par les banques commerciales et grèvé de lourdes conditions financières représentait un risque additionnel trop élevé pour l'utilisation des fonds du projet.

La Citibank, la banque fiduciaire désignée par l'USAID, était aussi intéressée à utiliser la ligne de crédit SPA pour prolonger un crédit à court terme accordé à un de ses clients de valeur sûre engagé dans la production et la transformation de tomates de conserverie. Cette transaction se heurtait à un véto, étant considérée comme inacceptable et incompatible avec le statut de la Citibank comme banque fiduciaire du projet, bien que les banques agissent parfois comme institution à la fois de crédit commercial et fiduciaire, lorsqu'elles servent le même client.

La direction du projet SPA tentait aussi de promouvoir des mécanismes de crédit alternatifs, en dehors du réseau des banques commerciales. Une proposition pour la création d'une unité de crédit sous tutelle du projet SPA était rejetée par la mission de l'USAID. D'autres propositions informelles telles que la création d'un groupe de financement agricole privé avec au début un capital propre majoritaire ou quasi majoritaire de l'USAID, ou la création d'un fonds de garantie des prêts n'a attiré aucun intérêt de la part des membres de l'ADO à l'USAID.

En conclusion, il est clair qu'il est possible de faire du crédit à court et à moyen terme à des candidats valables dans le secteur agricole, et par l'entremise des banques commerciales ou par d'autres mécanismes. Les deux directeurs du projet SPA et le chef de mission de Chemonics consacraient beaucoup de temps et d'efforts pour décaisser des fonds sur la ligne de crédit SPA. Toutefois, cette tentative s'avérait futile par suite de contraintes externes telles qu'une conception erronée, des exigences d'acceptabilité trop élevées, une approche rigide envers les systèmes alternatifs d'octroi de crédit à l'agriculture, et l'imposition de conditions d'application non concurrentielles.

2. Les activités concernant les semences

Comme les ressources du projet étaient insuffisantes pour exécuter le programme prévu pour la production et la certification des semences, à l'échelle du pays, le premier plan de travail proposait de concentrer les efforts de l'assistance technique semencière dans une région, qui offrait le potentiel le

plus prometteur pour la création d'une industrie semencière privée. La décision pour la sélection de la vallée du fleuve Sénégal était basée sur le potentiel de la région pour une agricultture lucrative et diversifiée et ses premières agroindustries privées. L'USAID acceptait cette approche. La mission d'évaluation était d'accord qu'il n'était pas possible d'avoir un programme national avec des fonds si limités et que la portée devrait se concentrer sur une seule région. L'évaluation a aussi émis l'opinion que les présomptions concernant un besoin croissant pour des semences céréalières améliorées, étaient défectives et que les recherches auraient dû se concentrer sur le secteur non-irrigé.

a. Certification des semences

Le rapport technique présenté par le spécialiste de la certification des semences et qui se trouve en annexe au présent rapport (Annexe technique I) peut se résumer comme ci-dessous. Le spécialiste de la certification des semences été chargé surtout d'assister le personnel de la DPCS pour l'organisation et l'installation d'un service de certification de semence efficace, et d'aviser MDRH sur les lois et les régulations nationales des semences (voir annexe A).

(i) Restructuration de la fonction de certification des semences

L'objectif de ce programme d'action était de munir la DPCS des instruments nécessaires à l'accomplissement de sa tâche dans le contrôle de la qualité de toutes les semences mises sur le marché comme un service rendu à la fois aux producteurs et aux consommateurs de semences. Dans une première étape, le spécialiste de la certification des semences menait une enquête sur la qualité des semences de riz utilisées par les agriculteurs dans la région du Fleuve, enquête basée sur des entrevues avec des agriculteurs et des analyses de laboratoire. Les résultats de l'enquête permettaient à l'expert d'étudier les problèmes liées aux semences dans la région du point de vue qualitatif et quantitatif, y compris la détection et l'expansion du riz rouge. De plus, le projet SPA proposait de restructurer les laboratoires régionaux ainsi que de séparer le personnel de terrain de la DPCS qui s'occupe à la fois de la certification et de la production, pour s'occuper exclusivement de la certification.

(ii) Amélioration des procédures de contrôle de la qualité des semences dans les champs

Le projet SPA aidait les agents du terrain, les techniciens de laboratoire et les cadres départementaux à élaborer leur propre programme de certification. De plus, les agents du terrain étaient en contact avec les producteurs de

semences pour leur montrer en quoi le service de certification était utile au producteur de semences et que ce n'était pas là une autre forme d'intervention du gouvernement.

Pendant la saison 1989-90, un contrôle plus strict, avec des visites programmées dans les champs de production et des analyses de laboratoire, obligeait le service à une réduction substancielle des superficies approuvées pour la multiplication des semences, de 174 à 67 hectares pour ne garder que les champs certifiés.

Une autre innovation apportée par le projet SPA aux activités de contrôle de la qualité dans les champs pendant la saison 1990-1991, était l'utilisation d'un formulaire d'inspection simplifié spécialement conçu pour le riz irrigué.

(iii) Etablissement de procédures strictes pour le contrôle de la qualité après récolte

Avant la saison 1989-90, le contrôle de la qualité exercé par le DPCS s'arrètait au moment de la récolte. Le nouveau programme de certification était appliqué par le centre de conditionnement de la SAED à Richard-Toll, où seuls les sacs marqués à la peinture par les agents du DPCS étaient admis, et les sacs à la sortie recevaient l'étiquette de la certification. Ceci signifiait que chaque sac de semences certifiées était clairement identifié - ce qui constitue le premier pas vers la commercialisation de semences de riz de qualité dans la région.

Au niveau du marché, les experts semenciers du projet SPA ont commencé à encourager les marchands locaux d'intrants agricoles à se lancer dans les activités semencières. Pour la première fois, une grande partie de la production de semences certifiées de la SAED était vendue aux détaillants locaux présents à Dagana, avant la saison des semences. La vente des semences certifiées n'était limitée que par la quantité de semences disponible, réduite par des contrôles de qualité plus stricts.

La saison 1990-1991 était marquée par deux réalisations importantes: le retrait total de la SAED de la production semencière et la réponse immédiate du secteur privé. La superficie initiale de production de semences avait plus que doublé pour atteindre un total de 420 hectares. On estime que le taux de rejet de semences baissera cette saison de 60 à 40% et que près de 1.000 tonnes de semences de riz certifiées et produites par des planteurs privés seront disponibles sur le marché; ceci comparé aux 256 tonnes qui étaient disponibles en 1989-1990.

(iv) Réhabilitation et l'expansion du laboratoire régional de la DISEM à Richard-Toll

Ceci a été réalisé avec un investissement modeste de 6.000 $ EU. Malheureusement, l'USAID n'approuvait pas la proposition de renouveler l'équipement et les fournitures de laboratoire, qui devait coûter 15.000 $ EU.

(v) Création d'un conseil régional des semences

Le spécialiste de la certification consacrait beaucoup de temps et d'efforts pour promouvoir l'idée d'un conseil régional des semences, qui superviserait la production, la certification et la commercialisation des semences, en voie de privatisation. La création d'un conseil régional des semences à Saint-Louis aurait coûté un total de 35.000 $ EU, et on prévoyait qu'il aurait été auto-suffisant vers la fin du projet. Cependant l'USAID n'a pas jugé nécessaire de financer cette opération.

(vi) Préparation des documents techniques nécessaires à l'application de la législation des semences

Lorsque le spécialiste de la certification des semences arrivait au Sénégal, une première version de la Loi nationale des semences venait d'être soumise à l'Assemblée nationale, et un projet de loi est maintenant à l'étude. Un des soucis du DPCS était l'existence de normes techniques nécessaires à l'application de la loi. Le spécialiste de la certification préparait un document de base traitant de la production, de la certification et de la vente des semences. Lorsque la loi sur les semences sera votée par l'Assemblée, il sera nécessaire de vérifier et confirmer les normes préparées par le spécialiste. Le spécialiste préparait aussi une première version d'un catalogue des variétés qui devra être remis à jour périodiquement par le comité des semences dont le fonctionnement est décrit dans la proposition de loi.

Un autre aspect important de la législation des semences est la présence d'un Comité des variétés qui sera chargé de la publication périodique d'un catalogue des variétés, où les variétés seront décrites et officiellement acceptées pour la certification. Le spécialiste de la certification des semences a préparé une revue bibliographique ou catalogue préliminaire qui fournit les éléments nécessaires à la description des variétés couramment semées au Sénégal. Ce catalogue préliminaire pourra servir de base au premier catalogue officiel qui sera préparé par le comité.

(vii) Formation

Lorsque dans le cadre de la réorganisation du service des semences, en 1989, la DISEM succédait à la DPCS, la formation en cours d'emploi devenait une nécessité absolue par suite du remplacement quasi total du personnel. Les agents de terrain dans la région du Fleuve et le nouvel homologue du spécialiste de la certification recevaient une formation couvrant les concepts de base de la certification, les méthodes d'échantillonnage dans les champs, la tenue des livres dans les entrepôts et d'autres sujets appropriés. Au cours du dernier trimestre de cette année, le spécialiste de la certification était aussi invité par le directeur de la DISEM à participer à la session de formation à Thiès, pour le nouveau personnel du terrain, qui n'avait aucune expérience en certification des semences.

Enfin, le spécialiste de la certification aidait à organiser un séminaire sur le riz rouge, avec la participation du Dr. Emery Ford Eastin, expert international sur le riz rouge. Celui-ci arrivait au Sénégal au début novembre, et avait des sessions de travail avec des chercheurs, des vulgarisateurs, des agents de la certification et des producteurs de riz.

b. Production semencière et promotion des intrants agricoles

Le paragraphe qui suit résume le rapport du spécialiste en production semencière et qui présente le détail de ses réalisations dans les domaines de la production semencière (riz et maïs), la promotion des intrants agricoles améliorés, et l'encouragement du secteur privé à se lancer dans la multiplication des semences et la distribution des intrants agricoles (voir annexe G).

(i) Approche et plans de travail du spécialiste en production semencière

Le spécialiste en production semencière et son homologue ont préparé quatre plans d'action principaux, sur la promotion des semences, la production des semences, la privatisation de l'approvisionnement en semences et la formation. Ces plans de travail ont été fusionnés avec les plans d'action préparés par le spécialiste de la certification des semences et de son homologue, pour constituer le plan de travail du volet semencier du projet SPA.

Tout indiquait que l'utilisation des semences de céréales certifiées était très faible et que, par conséquent, le marché actuel des semences certifiées était faible lui aussi. Donc, dans son plan de privatisation de l'approvisionnement en semences, le spécialiste de la production semencière mettait

l'accent en premier sur la promotion des semences, puis la production, enfin la privatisation de la distribution. Les activités de promotion des semences auraient eu pour objet de transformer les utilisateurs de semences non certifiées en utilisateurs de semences certifiées, et, au cours de ce processus, d'identifier les agriculteurs les plus aptes et qui accepteraient de devenir des producteurs de semences. Le programme consistait à organiser les agriculteurs et les producteurs de semences en groupements et de créer des liens de clientèle triangulaires entre les agriculteurs, les producteurs de semences et les distributeurs d'intrants, liés entre eux par des contrats de production. Les fonds SPA pour le crédit devaient principalement servir à offrir du crédit aux distributeurs d'intrants et aux producteurs de semences, mais aussi à ceux qui s'occupaient de l'entreposage, du conditionnement et de la commercialisation des récoltes. Un distributeur d'engrais signerait un contrat avec un producteur de semences pour la production de semences certifiées, puis placerait ces semences certifiées dans un ensemble d'intrants qui serait fourni aux agriculteurs locaux à crédit, pour produire des céréales. Au moment de la récolte, le distributeur d'intrants recevrait ainsi une partie de la production pour le remboursement du crédit, et achèterait au comptant tout surplus que l'agriculteur souhaiterait vendre.

(ii) Activités de promotion

Les activités de promotion des semences constituaient un ensemble intégré qui comprenait tous les intrants agricoles et les pratiques culturales recommandées aux producteurs de céréales. Plusieurs méthodes étaient utilisées: la méthode des contacts individuels, les méthodes en groupes comme les parcelles de démonstration avec des visites d'agriculteurs ou des journées de démonstrations, ou encore les médias comme le film promotionnel qui devait être projeté soit à la télévision nationale, soit sur télévision portative devant des auditoires villageois. La radio devait être utilisée pour des programmes ponctuels et diffuser des courts messages traitant de problèmes spécifiques identifiés dans les champs.

Trois parcelles de démonstration étaient implantées durant les trois saisons de production couvertes par le projet: deux en saisons des pluies et une pendant la contre-saison froide.

Deux de ces parcelles de démonstrations ont connu un certain succès, ce qui a permis d'organiser deux séries de journées de démonstrations (en mars et en décembre 1990). Au cours de ces journées, plus de 200 agriculteurs ont compris la valeur des techniques de productions proposées et ont exprimé leur intention d'utiliser ces nouvelles techniques pour cultiver leurs céréales. Un grand nombre de ces agriculteurs ont exprimé leur déception de voir la termination du projet, qu'ils estimaient leur être très utile.

Le film promotionnel sur l'utilisation des intrants est en voie d'être achevé. C'est un film de 20 minutes destiné à encourager les producteurs de céréales à utiliser tous les intrants disponibles et toutes les pratiques culturales recommandées.

(iii) Appui à la production semencière

Les recommandations pour les pratiques culturales ont été rédigées pour deux bulletins techniques, un sur le riz et l'autre sur le maïs, bulletins qui seront imprimés en 1991. Ils seront distribués tout d'abord aux producteurs actifs et producteurs potentiels de semences. Les bulletins devraient aider les agriculteurs à augmenter leurs rendements en semences de céréales. Cette publication n'a été financée ni par le projet SPA, ni par l'USAID. C'est la SENCHIM, institution privée s'occupant de distribution d'intrants qui a accepté de les imprimer et qui a passé un contrat avec Plein Sud, une firme de promotion privée basée à Dakar.

(iv) Privatisation de la production et de la distribution des semences

Il y a quatre producteurs de semences de riz privés à Dagana, qui est le principal département producteur de riz dans la vallée du Fleuve Sénégal. Ils produisent indépendamment de la SAED, ce qui signifie que la production de semences certifiées de riz a effectivement été privatisée. Des mesures ont été prises pour qu'à la prochaine saison (1991), le conditionnement des semences se fasse indépendamment de la SAED. Ces quatre producteurs de riz ensemble peuvent produire cinq à dix fois plus de semences qu'on en produisait il y a deux ans. La production privée des semences est financée à la fois par des fonds personnels, et par un crédit de la CNCAS. Les dispositions du projet SPA destinées à offrir du crédit à ces producteurs ne se sont jamais matérialisées.

Le projet SPA n'a eu qu'un bref passage sur le terrain mais il a réussi a faire admettre que la certification des semences était une condition nécessaire à la privatisation des semences, en montrant que la qualité des semences était nécessaire à la fois aux producteurs et aux consommateurs.

(v) Formation

Dix-sept agents du Service national de vulgarisation agricole du département de Bakel ont reçu une formation basée sur un texte préparé pour l'occasion et intitulé: "les parcelles de démonstration dans le contexte de la promotion des intrants agricoles."

De plus, les nouveaux agents de la certification des semences recevaient une certaine formation sur l'approche à la privatisation de la distribution des semences élaborée par le spécialiste de la production des semences.

(vi) Autres activités du spécialiste de la production des semences

Le spécialiste SPA de la production des semences a assisté à un séminaire sur "les options et les contraintes de l'approvisionnement en engrais dans l'agriculture des pays en voie de développement", séminaire tenu à Lomé, au Togo. Par la suite, il rédigeait un long rapport contenant des informations importantes sur la privatisation des approvisionnements en intrants.

Une enquête préliminaire sur l'utilisation des intrants agricoles dans la vallée du Fleuve Sénégal a été menée en octobre 1990 par le spécialiste de la production des semences. Un rapport séparé était présenté au projet SPA avec les résultats de cette enquête; les résultats sont présentés dans l'annexe G.

En novembre 1990, un séminaire sur le riz rouge se tenait à Saly-Portudal. Le spécialiste de la production des semences a joué un rôle de premier plan dans la préparation et la tenue de ce séminaire, puis en a rédigé le rapport final.

c. Recherche sur la qualité des semences au niveau des semences de pré-base

Comme le conseiller technique chargé de ce programme n'a jamais rejoint son poste à Bambey, aucune réalisation n'a été enregistrée dans ce domaine. Les 400.000 $ budgété pour l'achat d'équipment de recherches pour ISRA ont aussi été bloqués par USAID en automne 1989.

3. Les campagnes de vulgarisation par les médias

Bien que 400.000 $ EU devaient être mis à la disposition du projet SPA pour faire des campagnes sur les médias en vue de promouvoir les intrants agricoles et faire connaitre l'existence de la ligne de crédit SPA, ces fonds étaient utilisés exclusivement par l'USAID. Pendant la saison 1989-90 l'USAID passait directement un contrat avec un consultant local des médias pour préparer une campagne de promotion sous la tutelle du Groupe de travail des intrants agricoles (GTIA), un organisme de coordination présidé par le Directeur de l'agriculture et regroupant des représentants du gouvernement et de l'USAID ainsi que des représentants du secteur privé. La campagne comprenait des messages à la radio et à la télévision et des articles dans la presse. Le contrat se chiffrait à 100.000 $ EU.

Dans le cadre de cette campagne, le directeur du projet SPA était invité à prendre la parole devant des auditoires regroupés par les chambres de commerce locales dans cinq régions agricoles du pays, pour y présenter le programme de crédit SPA. Les réunions comptaient de vingt à soixante participants engagés dans la production, la transformation et la commercialisation des céréales. A Saint-Louis les participants à la réunion manifestaient un vif intérêt envers le programme.

4. Les statistiques agricoles

Bien que le spécialiste des statistiques agricoles n'avait séjourné que deux mois au Sénégal, le projet SPA était en mesure d'apporter un appui substanciel à la Division des statistiques agricoles. Le projet décidait de parrainer le Séminaire national sur la méthodologie statistique, tenu en 1989, et qui portait sur la collecte des données et les procédures d'échantillonnage. Le coût du séminaire était de 1.000.000 de francs CFA, soit l'équivalent de 3.000 $ EU.

Un certain nombre de candidats qualifiés étaient proposés pour suppléer au poste de spécialiste en statistiques agricoles, mais ils furent tous refusés par la DSA ou par l'USAID et, par la suite, l'USAID décidait de geler ce volet en attendant les résultats de l'évaluation de mi-parcours. Par suite du gel de ce volet, le sous-contrat avec l'AAIC pour les services statistiques n'a pas été exécuté.

Le projet SPA allouait aussi des fonds, du carburant et des véhicules pour aider à mener l'enquête agricole dans l'ensemble du pays. La participation totale du projet à l'enquête se chiffrait à 2.500.000 francs CFA soit 8.500 $ EU. Le projet prévoyait une aide supplémentaire à la DSA, pour l'achat d'instruments de mesure de terrain, des ordinateurs et des motocyclettes. Un montant de 45.000 $ EU était inclu dans la liste des achats du premier plan annuel de travail. Cependant, l'USAID remettait en question toute nouvelle allocation de ressources à la DSA, et en novembre 1989, décidait de geler toutes les activités prévues pour la DSA.

5. La formation à l'étranger

a. La formation universitaire de longue durée

Le comité de la formation était créé en janvier 1989. Il procédait immédiatement à la définition des critères de sélection de neufs candidats sénégalais pour des bourses d'études supérieures dans des universités américaines. Avec le professeur Donald Slack de l'Université de l'Arizona, le comité participait à l'examen de seize candidats présentés par la Direction de l'agriculture, la DPCS et l'ISRA. Au printemps de 1989, le Dr. Slack faisait deux voyages à Dakar pour interroger, sélectionner

et classer les candidats et préparer leur candidature. Sept candidats étaient identifiés. En même temps, le projet SPA allouait 30 mois de cours de perfectionnement en anglais pour cinq candidats avant leur départ pour les Etats-Unis. En novembre 1989, l'USAID décidait de geler la sélection et l'envoi des quatre étudiants supplémentaires prévus pour des études supérieures de longue durée aux Etats-Unis.

Le projet SPA réglait tous les détails concernant les plans de voyages et les programmes d'études en collaboration avec l'USAID, l'Université de l'Arizona et Chemonics, et les cinq étudiants pouvaient quitter le Sénégal en Janvier 1990. Ils étaient accueillis par l'Université de l'Arizona qui s'occupait des questions financières et autres détails concernant leur affectation dans les universités américaines. Ces étudiants suivent en ce moment des programmes d'études du niveau de la maîtrise en technologie des semences et en statistiques agricoles. Ce sont:

Nom de l'étudiant	Université	Programme d'études
Famara Massaly	Mississippi State	Technologie des semences
Alassane Bakhoum	Mississippi State	Technologie des semences
Kisma Wagué	Mississippi State	Technologie des semences
Jean Paul Carvalho	Arizona	Statistiques agricoles
Harouna Soumaré	Iowa	Statistiques agricoles

Le conseiller académique de l'Université de l'Arizona suit de près les progrès de chaque étudiant et l'université présente des rapports de progrès trimestriels pour chaque étudiant. Il est prévu que Messieurs Massaly et Bakhoum termineront leurs cours en décembre 1991, Messieurs Wagué et Carvalho devraient finir en mai 1992. Si M. Soumaré est autorisé à poursuivre son programme d'études à l'Université de l'Iowa, il terminera ses cours théoriques à la fin du semestre d'automne 1992.

A leur retour au Sénégal, les étudiants auront un an pour préparer une thèse sur un sujet directement lié à leurs intérêts professionels, sous la supervision d'un de leurs professeurs aux Etats-Unis. Des fonds ont été alloués à cet effet.

Comme le rôle du contractant dans le programme de formation doit se terminer bientôt, il faudra faire des arrangements avec l'USAID pour continuer le suivi de ce programme de formation académique, et la coordination administrative avec l'Université de l'Arizona.

b. La formation professionnelle de courte durée

Il n'y a pratiquement pas eu de formation de courte durée. Dans la plupart des cas, les candidats présentés par la DPCS n'avaient pas de connaissances suffisantes en

anglais, et pour les envoyer en Europe dans des institutions de langue française, il fallait une dérogation de la part de l'USAID ce qui constitue une longue procédure. Des efforts étaient faits pour envoyer un technicien de la DPCS à la Banque nationale du germoplasme au Colorado, mais sans succès. Par contraste, en novembre, l'USAID décidait de geler la recherche sur la qualité des semences et les programmes de statistiques agricoles, et mettait fin aux programmes de formation destinés au personnel de ces institutions.

La seule formation de courte durée qui a eu lieu était le voyage d'études aux Etats-Unis et au Maroc, organisé par Chemonics. Ce voyage a eu lieu en décembre 1989 et portait sur le crédit. Le directeur du projet SPA et le chef de la mission d'assistance technique participaient à ce voyage.

c. Les aspects financiers du programme de formation SPA

Au 28 février 1991, l'Université de l'Arizona informait Chemonics que 98.033 $ EU avaient été dépensés pour les services de sous-contrat, sur un budget total de 806.640 $. Les dépenses de l'université représentaient 12% des fonds prévus au budget. Ceci n'est pas surprenant puisque cinq étudiants sur neuf ont été aux Etats-Unis, et pour 10 mois sur les 24 prévus. En outre, l'Université de l'Arizona n'a fourni aucune formation de courte durée alors que son budget prévoyait 25 participants. Le budget de l'Université de l'Arizona pour la formation à court terme était basé pour une participation de 25 étudiants. Cependant l'université n'a en réalité fourni aucun de ces services de formation car eux aussi ont été gelés par USAID. Pour plus de détails on se réfèrera à l'annexe E.

6. Les fournitures diverses

Tous les articles des fournitures acquises par le projet ont été inventoriés et transférés, lors de la clôture du projet, au gouvernement du Sénégal ou à l'USAID.

C. La gestion du projet et les activités d'appui

Les activités décrites dans ce chapitre concernent le mécanisme de contrat du pays hôte et de l'approche de la gestion conjointe, les moyens de contrôle de la comptabilité, de l'administration et des finances, l'administration de l'équipe de l'assistance technique, les relations avec les institutions hôtes liées à l'exécution du projet, et les liaisons avec le MDRH et l'USAID.

1. Le mécanisme du contrat du pays hôte et l'approche de la gestion conjointe

Le mécanisme de "contrat du pays hôte" qui liait le MDRH et Chemonics dans l'exécution du projet SPA avait pour corollaire l'approche de la gestion conjointe. Ce concept de gestion conjointe qui avait été négocié avec le premier directeur du projet fonctionnait de façon acceptable tant que ce directeur était en poste, c'est-à-dire jusqu'au 22 janvier 1990. Mais les deux directeurs suivants et le directeur adjoint prétendaient que la gestion conjointe constituait un obstacle majeur pour leur autorité. Bien plus, ils prétendaient souvent que les règles de l'USAID ne permettaient pas de gérer le projet de façon efficace.

Cette conception de la responsabilité était en contraste avec la responsabilité officielle du contractant, qui devait veiller à ce que les actions et les dépenses du projet soient conformes aux politiques et aux réglements de l'USAID, et à réduire au minimum les dépenses non remboursables du projet. De plus, le contractant devait veiller à ce que les biens du projet soient utilisés conformément aux objectifs du projet tels qu'ils étaient définis dans l'Accord de subvention et les contrats numéro 1 et 2. Enfin, et ceci n'était pas surprenant, il y avait aussi des différences majeures dans l'interprétation de ces documents, différences qui n'étaient pas pour faciliter le bon déroulement du projet.

2. Les contrôles de la comptabilité, de l'administration et des finances

Aussitôt que Chemonics commençait à assumer sa part dans la gestion conjointe du projet SPA, elle portait toute son attention vers le renforcement et l'amélioration des contrôles sur les finances, la comptabilité et l'administration, contrôles qui avaient été mis en place par la firme MSI et dont les défauts étaient apparus dans un audit non fédéral des dépenses du projet. Le directeur du projet et le contractant prenaient les mesures correctives suivantes:

- Le remplacement de la comptabilité manuelle par une comptabilité basée sur le système Solomon EDP. Le logiciel de comptabilité générale Solomon III utilise une base de données unique et permet d'obtenir des rapports comptables et financiers détaillés, précis et à jour, et de faire un suivi d'audit de toutes les transactions inscrites au livre des comptes.

- La mise en place de moyens de contrôle des biens du projet, couvrant les inventaires des biens durables et du carburant, la consommation de carburant et l'entretien des véhicules ainsi que le suivi des allocations de logement;

La préparation du Manuel des procédures administratives, comptables et financières du projet SPA, et sa publication en anglais et en français. Le manuel fixait le détail des procédures d'acquisition et de paiement pour que les dépenses du projet soient préparées dans le détail suivant des normes de comptabilité généralement acceptées. Le manuel couvrait aussi les procédures pour les contrôles d'inventaires, le rapprochement des comptes de banque, la préparation des bons de dépenses mensuels pour l'USAID et la soumission des requètes d'avances de fonds. Le bureau du Contrôleur de l'USAID/Dakar a fait l'éloge du manuel de procédures du projet SPA et voulait faire adopter son format par d'autres contractants au Sénégal.

Bien que ces réalisations n'étaient pas mentionnées dans le rapport de la mission d'évaluation, ils permettaient de renforcer la capacité administrative du projet de façon substantielle.

3. La direction de l'équipe de l'assistance technique

Le rapport de la mission d'évaluation fait état d'un manque de cohésion entre les membres de l'équipe. Cette critique est justifiée, mais il fallait l'expliquer. Le plan du projet, qui prévoyait que les membres de l'assistance technique soient postés au sein des institutions hôtes plutôt qu'au siège du projet, est en partie responsable de cette attitude de division. Ce fait était encore aggravé par la lutte menée par le premier directeur du projet SPA et le directeur de la DPCS pour avoir le contrôle des activités des deux spécialistes des semences, celui de la certification et celui de la production. Bien que le directeur du projet et le chef de mission Chemonics avaient des réunions conjointes avec ces deux techniciens, et que le chef de mission avaient avec eux des rencontres séparées, ils avaient aussi des contacts formels et informels avec le personnel du contractant à Washington. Cette situation jetait la confusion sur les voies hiérarchiques et aboutissait à un manque de responsabilité au détriment du projet.

4. Les relations entre le projet SPA et les organismes gouvernementaux liés à l'exécution du projet

Les relations entre le directeur du projet SPA et le premier directeur de la DPCS n'étaient pas des meilleures. Le directeur de la DPCS insistait pour avoir le contrôle à la fois technique et administratif sur les deux conseillers techniques assignés à son département. Le directeur du projet SPA et le chef de mission qui assumaient la responsabilité de la direction et du suivi de l'équipe de l'assistance technique, conformément au Contrat du pays hôte numéro 1 (Article 20A), s'y opposaient.

En dépit de plusieurs réunions, ce problème n'a jamais été résolu. Seules, les procédures pour l'approbation des documents de déplacement et l'achat des intrants nécessaires aux activités du programme, étaient facilitées.

Il faut bien reconnaitre que les relations entre le projet SPA et la DPCS étaient dues à des divergences fondamentales dans la perception des objectifs. Le projet SPA était conçu comme un instrument de changement pour la restructuration de la DPCS et son retrait de la production des semences. Une autre différence venait du fait que le projet se concentrait sur les semences de céréales, qui n'étaient qu'une petite partie des activités de la DPCS, elles-mêmes dominées par la production des semences d'arachide. Bien plus, la DPCS ne donnait pas l'appui nécessaire aux conseillers techniques du projet. Les homologues ne travaillaient pas à plein temps pour le programme SPA, et cette année, après la démission de son homologue, le spécialiste de la production des semences travaillait tout seul. Finalement, le projet SPA, avec ses deux assistants techniques et le financement du carburant et des allocations de déplacement, contrastait beaucoup avec le Plan triennal semencier (PTS), financé par la Caisse centrale de coopération économique, qui confiait la gestion directe de fonds et de ressources substancielles au directeur de la DPCS, qui était aussi le directeur du PTS.

Si les relations de travail entre le projet SPA et la DPCS avaient été meilleures, il est fort probable que les modestes résultats obtenus par les conseillers techniques du contractant auraient été très différents. Il convient de noter pour mémoire que la même version du protocole qui avait été proposé au directeur de la DPCS, était présenté au Directeur de l'agriculture en septembre 1989, et le Directeur de l'agriculture consentait à signer le document sans y apporter aucun changement.

5. Les liens avec le MDR/MDRH

Comme le directeur du projet SPA était directement responsable devant le Ministre du DRH, toutes les communications avec le Ministre se faisaient entre ces deux personnes. A l'exception du second directeur du projet, aucun compte-rendu écrit ou oral de ces rencontres n'était fait au chef de mission de Chemonics. Pendant toute la durée du séjour des assistants techniques, le Ministre n'a rencontré l'équipe de Chemonics qu'une fois, le 8 mars 1990, au cours d'une présentation du projet SPA, présentation par ailleurs fort bien accueillie.

De plus, la réaction du Ministre et de ses conseillers à certains documents importants émanant du projet SPA, était plutôt réservée. Par exemple, le rapport détaillé, daté de janvier 1990, sur le voyage d'études au Maroc et aux Etats-Unis consacré au crédit agricole et qui proposait un certain nombre d'options pour le programme de crédit SPA, y compris d'y mettre un terme,

n'a pas attiré le moindre commentaire de la part du Ministre et de ses conseillers. Finalement, l'idée du Ministre de créer un comité de suivi pour le projet SPA, n'a jamais été mise en pratique. Tout ceci montre bien que la communication entre le projet et le MDRH n'était pas efficace et que l'intérêt du MDRH envers le projet était des plus minimes.

Pour mémoire encore, le contractant se voit dans l'obligation de noter que le directeur du projet SPA avait exclu le chef de mission de Chemonics de deux réunions très importantes tenues le 2 juillet dans l'après-midi et le 27 juillet 1990, réunions qui envisageaient de mettre un terme au projet.

6. Les liens avec la mission de l'USAID

Le projet SPA entretenait des relations très étroites avec plusieurs fonctionnaires de la mission de l'USAID. Conformément aux exigences, le projet SPA tenait l'agence de financement au courant des progrès du projet, et consultait le personnel de l'USAID sur les problèmes de politique. Les réunions importantes faisaient l'objet d'un compte rendu du chef de mission aux employés du projet et à l'équipe de l'assistance technique et le plus souvent par écrit.

Une autre raison qui obligeait le projet SPA d'avoir des relations très étroites avec l'USAID était la lenteur des réactions des membres de la mission. Le chef de mission devait constamment suivre le statut des documents du contrat, des plans de travail annuels, des bons de paiement, des termes de référence pour les postes à court terme, et d'autres sujets. Ces contacts étroits avec le personnel de l'ADO se traduisaient par un flot d'information significatif, qui était ensuite transmis au directeur du projet et à son adjoint. On peut citer comme exemples positifs, les informations d'avance obtenues par le chef de mission sur les firmes candidates au contrat d'évaluation de mi-course, ou sur la réduction du volume des activités techniques qui suivait la décision de mettre un terme au projet.

SECTION IV
LES PROBLEMES MAJEURS DU PROJET

Cette section du rapport sera consacrée à l'examen de quelques problèmes majeurs dans la conception et la gestion du projet et qui se sont posés apparus pendant la vie du projet. Les problèmes techniques seront traités séparément dans les rapports présentés par les spécialistes de la certification et de la production des semences. Douze éléments étaient identifiés comme étant à la source de problèmes qui ont empêché le bon déroulement du projet:

- Des défauts dans la conception du projet;
- Une grande rigidité dans la conception du projet;
- Des conclusions déterminées d'avance dans l'évaluation du projet;
- Des actions unilatérales de l'USAID;
- Le style de micro-gestion de l'USAID;
- La lenteur des réactions de l'USAID;
- L'imperfection du mécanisme du pays hôte et de la gestion conjointe;
- Le manque d'intérêt du gouvernement du Sénégal envers le projet SPA;
- La direction du projet SPA responsable de l'exécution du projet, mais sans avoir l'autorité requise;
- Le manque d'intérêt de la DPCS envers la formation individuelle;
- Les retards enregistrés dans le recrutement de l'équipe de l'assistance technique;
- La confusion dans les voies hiérarchiques pour les spécialistes de l'assistance technique;
- Des responsabilités excessives pour le chef de mission;
- L'inefficacité dans la fourniture des équipements du projet en provenance de l'étranger.

A. Les lacunes dans la conception du projet

Ce problème était de loin le plus grave. Comme le disait le directeur adjoint de la mission "il n'y avait rien à faire avec un projet si mal conçu et même Albert Einstein n'aurait pas pu le faire marcher". Ce problème mérite d'être étudié de près, et nous donnerons quatre exemples à l'appui:

1. Objectifs de projet

Non seulement les objectifs du projets SPA étaient ambitieux, mais ils étaient aussi trop diversifiés, si bien que l'équipe de l'évaluation remettait en question toute la faisabilité du projet. Cela était le premier défaut de conception.

Previous Page Blank

2. Composante du crédit

Le second exemple est donné par la composante du crédit. L'hypothèse de base dans la conception de cette composante était que les banques accepteraient d'utiliser la ligne de crédit SPA. Cette hypothèse s'est avérée fausse. Elle ne tenait pas compte du fait que les banques commerciales du Sénégal considèrent le crédit pour l'agriculture comme une opération à haut risque, et qu'il n'y a pas de garanties à cause du régime de la propriété des terres en dehors des principales villes. Ceux qui avaient conçu le mécanisme de crédit du projet SPA ne comprenaient pas les procédures des banques commerciales pour l'octroi du crédit et ne connaissaient les conditions de crédit offertes par d'autres bailleurs de fonds et qui étaient plus favorables et moins strictes. Le résultat en était que la ligne de crédit du projet SPA était inutilisable.

Il y avait aussi la question douteuse de la création du Comité bancaire, dont le rôle était de guider le projet en matière de politique bancaire. Le président de ce comité (le directeur de la dette et de l'investissement - DDI) n'a jamais offert de conseil d'aucune sorte, et quand ses services étaient nécessaires pour la ratification du protocole avec la SGBS, la procédure a duré plus de trois mois.

3. Ressources allouées

Le troisième exemple concerne la disproportion entre les objectifs déclarés du projet et les ressources allouées -- humaines et financières. Le projet a été conçu avec trop d'objectifs et pas assez de conseillers techniques et de ressources pour être effectif. La composante de semences devait couvrir toutes les céréales, c'est-à-dire le riz, le maïs. le millet, le sorgho et le niébé, sur l'ensemble du Sénégal, avec deux conseillers techniques et des homologues à temps partiel. Il faut aussi noter que le budget en monnaie locale ne comportait aucun financement pour les activités techniques, sauf pour le carburant et les allocations de voyage. Il n'est donc pas surprenant que le plan de travail pour la première année ait dû être réduit dans le rapport de trois à un pour le rendre conforme aux ressources disponibles.

4. Création d'une industrie de semences céréalières privé

Le projet SPA devait aussi promouvoir la création d'une industrie de semences de céréales privée. Cet objectif avait au moins trois défauts. Premiérement le marché est tout petit, et il faudrait au moins cinq à sept années d'efforts de vulgarisation et de promotion pour développer le marché des semences certifiées de façon à attirer les investisseurs privés. Deuxièmement et à l'exception du riz, la rentabilité des semences de céréales, maïs et sorgho non-hybrides, et millet est

généralement très faible. Troisièmement, la privatisation de l'ensemble du secteur des semences de céréales, c'est-à-dire depuis la multiplication des semences jusqu'au conditionnement et à l'identification d'une marque de production est un processus à long terme. Donc, il n'était pas réaliste de prévoir la privatisation de l'industrie des semences céréalières avant la date d'achèvement du projet, au 31 décembre 1991.

B. La rigidité dans la conception du projet

Peu après leur arrivée au Sénégal, les membres de l'équipe de l'assistance technique identifiaient les défauts de conception du projet mentionnés ci-dessus. Ils en informaient officiellement l'USAID, dans la lettre de couverture datée du 5 juillet 1989 et qui accompagnait le premier plan de travail annuel. Bien que le chef du Bureau pour le développement de l'agriculture (ADO) se montrait satisfait des efforts des membres de l'équipe à souligner les principaux problèmes du projet, aucune mesure corrective n'était prise, sous prétexte que tous les changements dans la conception générale du projet devaient attendre les résultats de la mission d'évaluation.

Le même propos était tenu à plusieurs occasions par divers membres de la mission de l'USAID; et bien qu'en privé on était d'accord que la conception du projet - et plus spécialement la composante du crédit et les conditions d'admissibilité - était inadéquate et que tout retard additionnel serait préjudiciable à l'avenir du projet, la position officielle de l'USAID ne changeait pas.

Les quelques modifications faites au printemps dernier par l'USAID, dans le taux d'intérêt et la durée des échéances n'étaient pas suffisantes pour effectuer un revirement. Et lorsque la mission d'évaluation arrivait à Dakar, aucun prêt n'avait été décaissé et la mission ne pouvait que recommander de mettre un terme au projet.

C. Les conclusions pré-déterminées de l'évaluation du projet

Dans la rétrospective, il semble que le processus d'évaluation à mi-parcours ait été soigneusement planifié pour fournir la justification officielle de la décision de mettre fin au projet. Le prétexte de ne faire aucun changement jusqu'à l'étude du rapport d'évaluation permettait à l'USAID d'ajourner de près d'un an une mesure difficile.

Il convient de noter que deux composantes, la recherche sur la qualité des semences et les statistiques agricoles, étaient en fait bloquées par l'USAID dès novembre 1989, c'est-à-dire bien avant la préparation des termes de mandat de la mission d'évaluation. De plus, en novembre 1989, la mission de l'USAID refusait d'examiner la possibilité d'introduire des changements

importants dans le programme de crédit du projet afin d'activer la ligne de crédit avant le début de la saison 1990/91, ce qui semble indiquer qu'une décision concernant le sort du projet avait déja été prise à ce moment. La mise en service rapide de la ligne de crédit SPA, qui était considérée comme hautement prioritaire par la direction du projet, semblait avoir une importance secondaire aux yeux de certains membres de la mission de l'USAID.

D. Les actions unilatérales de l'USAID

A plusieurs occasions, l'USAID agissait de façon unilatérale sans consulter au préalable l'agence contractante ou le contractant. C'est exactement ce qui s'est passé lorsque l'USAID gelait les activités des statistiques agricoles et de la recherche sur la qualité des semences dans le projet SPA. Notons en passant que la notification officielle de cette importante décision était faite lorsque le directeur du projet et le chef de la mission de Chemonics se trouvaient aux Etats-Unis pour un voyage d'études sur le crédit agricole.

Un autre exemple d'action unilatérale, sans consulter le projet au préalable, a été au printemps dernier, le refus de l'USAID d'accorder un crédit à court terme à une société de culture et de transformation de tomates, sur la ligne de crédit pilote de 300.000 $ allouée aux producteurs de légumes. Dès la réception du mémo SPA à ce sujet, le chargé de projet de l'USAID prenait une série de mesures en vue de rejeter la transaction, sous prétexte que le prêt serait utilisé par l'emprunteur après la saison de plantation pour augmenter ses stocks, et ne satisfaisait pas aux conditions requises d'utilisation de la ligne de crédit du projet SPA. A aucun moment, la direction du projet n'avait été consultée, et aucune explication n'avait été demandée. Cependant, après avoir reçu la lettre de rejet de l'USAID, le projet tenait une réunion avec le chargé de projet. Après avoir reçu des explications sur l'emprunteur et le potentiel de l'entreprise, et après avoir réalisé le degré d'intégration de l'opération, le chargé de projet reconnaissait la validité de la proposition. Malheureusement, il était trop tard, car une nouvelle politique venait d'être formulée.

E. Le style de la micro-gestion et la lenteur à répondre de l'USAID

Comme le projet SPA était un projet difficile, et que le budget alloué représentait une somme importante, le chargé de projet et la mission de l'USAID étaient extrêmement prudents dans leur façon de gérer les questions du projet. Le résultat était la micro-gestion à l'extrême.

L'approbation des contrats 1 et 2 est une bonne illustration de ce point. Certains termes de contrat négociés et conclus

entre l'agence contractante et le contractant étaient changés. De nouvelles clauses et un format différent de présentation du budget étaient demandés par le chargé de projet. Ce fonctionnaire intervenait dans chaque détail des contrats. Il n'est donc pas surprenant que l'approbation a pris cinq mois. Lorsqu'il a fallu amender ces documents pour qu'ils reflètent les nouveaux taux de frais généraux NICRA et le réglement des honoraires du contractant pour la gestion des fonds en monnaie locale, le processus de la micro-gestion reprenait, et toute l'affaire finalement a pris six mois.

Le style de micro-gestion de l'USAID était multiplié par une méthode de réponse généralement lente. Il y a dans les dossiers du projet des mémos SPA restés sans réponse de la part de leurs destinataires à ADO. Les dossiers contiennent aussi des réponses reçues deux ou trois mois plus tard. Ces lenteurs n'étaient pas pour faciliter l'exécution du projet, bien au contraire.

Par exemple, le premier plan de travail annuel révisé selon les remarques de l'USAID était soumis au début novembre 1989. Ce n'est qu'en avril 1990 que l'approbation officielle de l'USAID était reçue. A ce moment, la première année du projet était presque terminée. Le directeur de la mission de l'USAID se montrait très inquiet de cette situation et promettait de réduire la durée du processus d'approbation pour le plan de travail de la deuxième année en assurant que le document serait approuvé dans les dix jours. L'approbation de ce second plan de travail a mis deux mois et demi.

Lorsque le projet touchait à sa fin, date fixée au 31 décembre 1990, et après l'arrivée du nouveau directeur adjoint de ADO, le temps de réaction de l'USAID a fait de grand progrès. Si ce changement s'était produit plus tôt, il aurait certainement été très profitable au projet SPA.

F. L'imperfection du mécanisme du pays hôte et de la gestion conjointe

Ces mécanismes, choisis par l'agence contractante et le contractant pour les questions légales et la gestion du projet SPA supposaient à la fois une volonté de respecter les obligations du contrat, un engagement égal pour réaliser les objectifs du projet et des voies de communicatiosn ouvertes. Tant que le climat était favorable, ces mécanismes fonctionnaient bien. Cependant, le climat changeait après le 22 janvier 1990, lorsque le premier directeur du projet était remplacé. Ce changement était un fardeau supplémentaire pour le chef de mission de Chemonics, qui devait veiller à ce que toutes les activités soient conformes aux divers documents de projet.

Le second directeur du projet SPA était intéressé à la promotion de concepts tels qu'un système de crédit direct aux

producteurs agricoles sous l'égide du projet, une organisation d'exécution du projet autonome qui serait financée par les fonds du projet et le financement de la construction d'installations de stockage et de conditionnement de toutes les récoltes et produits agricoles. Quelle qu'ait été la validité de ces concepts, ils n'étaient pas conformes aux objectifs déclarés du projet et à l'esprit de l'Accord de subvention, et leur formulation constituait une déviation des activités du projet.

Le troisième directeur du projet a été engagé pour la clôture du projet. Il considérait le système de gestion conjointe comme un obstacle inacceptable à sa propre autorité et ne respectait pas toujours les règlements de l'USAID (par exemple, l'utilisation des véhicules en TT), ou même les procédures internes du projet. Son engagement envers le système de gestion conjointe du projet, tel qu'il était explicité dans le contrat numéro 1 était ambigu.

En rétrospective, on peut dire que le mécanisme du contrat du pays hôte et son corollaire, la gestion conjointe ne servait pas les intérêts du projet. Il n'encourageait pas les relations de travail harmonieuses entre l'agence contractante et le contractant, et ne facilitait pas l'exécution du projet.

G. Le manque d'intérêt du gouvernement du Sénégal envers le projet SPA et manque d'intérêt de la DPCS envers la formation des participants

Le gouvernement du Sénégal ne semblait pas avoir un intérêt très marqué envers le projet, puisqu'il ne le finançait pas de façon adéquate, et ne suivait pas ses progrès de façon régulière. La contribution du gouvernement du Sénégal restait bien inférieure aux montants prévus comme fonds de contrepartie dans l'Accord de subvention et les avances faites par le Trésor sénégalais ne représentaient que 8% des sommes prévues. De plus, au niveau du MDRH, aucun mécanisme de suivi n'était mis en place pour superviser le projet sur une base trimestrielle, bien que l'idée en avait été exprimée au moins à deux reprises.

Un autre genre d'intérêt était visible au niveau des institutions hôtes des conseillers techniques SPA. La DPCS, qui manifestait beaucoup d'intérêt envers les bons d'essence, les allocations de déplacement et le financement d'activités étrangères au projet, n'apportait pas toute sa contribution lorsqu'il s'agissait des homologues et de l'appui logistique aux deux spécialistes, de la certification et de la production des semences. Les services de secrétariat ou même de dactylographie fournis par la DPCS étaient insuffisants, et les homologues avaient peu de temps disponible pour voyager dans le cadre des activités du projet SPA.

Quant à la formation, la DPCS recevait sept bourses de formation universitaire sur les neuf prévues au programme de formation SPA/Université de l'Arizona. En fait, la DPCS n'a détaché que deux de ses employés qui se sont rendus aux Etats-Unis en janvier 1990. Comme le directeur de la DPCS affirmait qu'il lui était impossible pour des raisons de gestion, de libérer plus d'employés qualifiés à ce moment-là, le comité de la formation décidait de donner une des cinq bourses restantes au chercheur de l'ISRA, chargé de la sélection des variétés de céréales au niveau des semences de sélectionneur. Le fait que la DPCS n'ait pas été en mesure de fournir plus de candidats qualifiés avant novembre 1989, date à laquelle le programme de formation à long terme était gelé, est dans une large mesure responsable de l'incapacité du projet d'atteindre les objectifs déclarés.

Concernant les activités de formation de courte durée, bien que la DPCS avait prévu ces activités dans son premier plan de travail annuel, aucune n'a eu lieu. La DPCS était lente à répondre aux possibilités spécifiques qui se présentaient et à choisir les candidats pour des voyages d'études aux Etats-Unis et en Inde. Des occasions précieuses qui auraient permis d'élever le niveau technique des employés du DPCS étaient ainsi perdues.

H. Responsabilité du projet SPA sans possession d'autorité concomitante

Le rôle du directeur du projet SPA et du chef de mission de Chemonics était de planifier et de coordonner l'exécution des activités du projet avec la DPCS, la Direction de l'agriculture et l'ISRA et de donner l'appui administratif et financier requis. Bien que le projet SPA n'avait aucune ligne d'autorité vers les institutions gouvernementales ci-dessus, il était la seule entité directement responsable de l'exécution du projet devant le MDRH et l'USAID. Dans ces conditions, il était extrêmement difficile de convaincre le directeur de la DPCS - qui poursuivait au même moment d'autres objectifs dans le domaine des semences - de prendre les mesures appropriées. Cette situation était en contradiction avec le principe de gestion généralement accepté que **la responsabilité va de pair avec l'autorité.**

I. Les retards dans le recrutement de l'équipe de l'assistance technique

Au moment où le contrat était attribué à Chemonics, en juin 1988, c'est-à-dire plusieurs mois après la date initialement prévue, Chemonics se trouvait dans l'obligation de recruter une nouvelle équipe d'assistance technique puisque les candidats présentés dans sa proposition avaient entre temps accepté d'autres postes. Recruter aux Etats-Unis des experts techniques qui parlent couramment le français et qui acceptent de s'expatrier au Sénégal n'est pas une tâche aisée. Compte tenu de

ces difficultés, le contractant commençait à recruter des candidats à travers le monde.

Le contractant, malgré tous ses efforts ne réussissait pas toujours à recruter des candidats de façon acceptable, bien que la plupart des candidats proposés au gouvernement du Sénégal avaient le calibre voulu. Malheureusement, l'ISRA adoptait une approche perfectionniste qui se traduisait par l'élimination de plusieurs excellents techniciens. Le problème était encore aggravé par des retards dans la négociation, l'approbation et la ratification des contrats, ce qui amenait deux candidats à se désister. A la fin, Chemonics proposait deux candidats exceptionnels pour les postes de conseiller pour la recherche et pour les statistiques agricoles. Malheureusement, l'USAID avait déja décidé de geler ces deux composantes et les efforts du contractant se sont réduits à rien.

La présentation de candidats à l'approbation du gouvernement faisait perdre un temps précieux à Chemonics et au chef de mission, qui aurait pu être utilisé de façon plus productive pour l'exécution du projet. Les exigences de l'ISRA n'étaient pas toujours clairement définies, et finalement l'ISRA perdait la contribution de chercheurs hautement qualifiés.

J. La confusion dans les voies hiérarchiques

La position hiérarchique des conseillers techniques n'était pas toujours très claire et ceci amenait des divisions.

Le chef de mission, en tant que représentant principal du contractant au Sénégal, était chargé de guider les deux conseillers techniques assignés à la DPCS dans la préparation de leur plan de travail, des rapports de mission et des rapports trimestriels en respectant les dates limites, de coordonner les activités du projet, de faire circuler l'information et de faire le suivi des questions administratives concernant Chemonics et l'équipe d'assistance technique. Au même moment, le directeur de la DPCS était en contact direct avec ces conseillers pour les aspects techniques de leur travail et sur une base journalière.

Le directeur du projet et le chef de mission exerçaient une autorité conjointe sur les conseillers techniques, et discutaient ensemble les activités du projet avec eux.

Enfin, le directeur de la DPCS tentait de contrôler totalement les deux conseillers techniques affectés à son département. Ceci contribuait à créer une atmosphère de soupçons entre le projet et la DPCS, et les conseillers techniques était pris entre les deux.

K. Diversification excessive des responsabilités du chef de mission

Bien que la description des tâches du chef de mission était très détaillée, elle ne couvrait pas toutes les activités qu'il devait entreprendre.

Le chef de mission devait assumer un grand nombre de responsabilités qui comprenaient la supervision de l'équipe de l'assistance technique, la coordination entre les composantes du projet, la liaison avec l'USAID et les agences du gouvernement liées à l'exécution du projet, la préparation des rapports périodiques et des plans de travail annuels, la promotion du programme de crédit auprès des banques et des emprunteurs potentiels de la ligne de crédit SPA, un rôle actif dans la planification du programme de formation individuel, la préparation du manuel des procédures du projet, le suivi des documents de contrat, l'approbation des engagements, le paiement des factures conjointement avec le directeur du projet, la certification des bons mensuels de l'USAID en monnaie locale, les demandes d'avances trimestrielles, et une collaboration très étroite avec l'unité de la comptabilité et des finances du projet SPA. De plus, le chef de mission devait répondre aux demandes de Chemonics pour divers types d'appui administratif.

Cette liste montre que le chef de mission avait trop de tâches à accomplir et qu'il était trop absorbé dans les détails administratifs. Un assistant administratif l'aurait sans doute aidé à assumer ses autres responsabilités de façon efficace. Ce poste n'était pas prévu dans les documents du contrat et le premier directeur du projet SPA s'opposait catégoriquement au recrutement d'un tel assistant, disant que le personnel sénégalais sur place pourvait assister le chef de mission dans ces fonctions.

L. L'inefficacité dans la fourniture des équipements du projet en provenance de l'étranger

Les commandes placées par l'USAID n'étaient pas toujours complètes; par exemple, les climatiseurs avaient été oubliés, il fallait une dispense de l'USAID pour les acheter au Sénégal à un prix plus élevé, et les conseillers techniques ne pouvaient en utiliser que deux au lieu des quatre prévus pendant l'été 1989. Le transitaire avait aussi oublié d'envoyer seize chaises qui devaient être acheminées séparément. De plus, le transitaire n'avait pas établi de liste des emballages qui aurait du couvrir des centaines d'objets provenant de plusieurs fournisseurs, ce qui rendait l'identification des cartons plus difficile. Enfin, plusieurs cartons portaient une mauvaise adresse: Dakar se trouve en Afrique de l'ouest et non pas en Afrique du sud.

Les commandes d'ordinateurs et de logiciels passées par le contractant étaient gâtées par la mauvaise qualité des produits. Deux ordinateurs sur trois, encore sous garantie, étaient renvoyés au fournisseur aux Etats-Unis, par suite d'un mauvais fonctionnement, et certains accessoires manquaient, par exemple les cables.

SECTION V
RECOMMANDATIONS

A la suite de l'échec du projet SPA, on peut tirer un certain nombre de leçons importantes pour la gestion et l'exécution des projets futurs. Comme on l'a vu, les causes principales de l'échec du projet étaient les suivantes:

- Une mauvaise conception du projet
- Une conception rigide
- L'inefficacité du mécanisme du "contrat du pays hôte" et de la gestion conjointe,
- Une contribution du gouvernement du Sénégal inappropriée
- Un manque de suivi du projet
- Le style de micro-gestion de l'USAID
- Lenteur de l'USAID à réagir
- La confusion dans les voies hiérarchiques et les responsabilités pour l'exécution du projet
- Des lenteurs dans le recrutement de l'équipe de l'assistance technique
- La confusion dans les voies hiérarchiques pour l'équipe de l'assistance technique
- Des tâches excessives pour le chef de mission
- Un processus de fourniture d'équipement en provenance de l'étranger qui prenait beaucoup de temps.

Des recommandations concrètes visant à corriger ces défauts sont présentées ci-dessous pour permettre aux projets futurs de l'USAID de bénéficier de l'expérience du projet SPA. En outre, le contractant a le sentiment qu'il faudrait renforcer les réalisations du projet, plus spécialement dans le domaine de la certification des semences, afin qu'elles soient durables. Les recommandations techniques spécifiques sont présentées séparément dans les annexes A et B. On trouvera ici les recommandations du contractant sur la structuration et la gestion des projets d'assistance technique.

A. Un projet bien conçu

Les défauts majeurs dans la conception du projet étaient découverts tout d'abord par l'équipe de l'assistance technique, puis confirmés par la mission d'évaluation. Ces défauts auraient pu être évités si on avait mieux compris le marché des intrants au Sénégal et le rôle du secteur privé dans la distribution de ces intrants, si on avait eu une meilleure connaissance de l'environnement de la production des semences, une compréhension plus approfondie des mécanismes de crédit pour l'agriculture et une définition plus claire des ressources financières et humaines allouées au projet. La conception du projet doit reposer sur une perception solide et précise du problème ou des problèmes à résoudre. Il est suggéré ici de consacrer plus de temps à une analyse profonde et détaillée des conditions prévalentes au Sénégal et que le contractant choisi pour la préparation du document de projet soit encouragé à engager des consultants locaux qualifiés pour l'aider à établir des contacts, à faire la collecte de l'information et à l'interpréter afin de réduire au minimum les erreurs de conception maladroites pour les projets futurs.

B. De la souplesse dans la conception du projet

Plusieurs des erreurs majeures avaient été identifiées et des recommandations spécifiques pour corriger ces erreurs avaient déjà été proposées avant même l'arrivée de la mission d'évaluation au Sénégal en juillet 1990. A l'avenir, il est recommandé de concevoir des projets avec plus de souplesse, pour pouvoir faire les corrections nécessaires sans attendre une évaluation officielle pendant près d'un an.

C. Un mécanisme de contrat direct

Comme le mécanisme du contrat de pays hôte ne permettait pas de résoudre le problème des divergences de vues et d'intérêts entre l'agence contractante et le contractant, et comme deux directeurs sur trois critiquaient sévèrement le système de la gestion conjointe, il est fortement conseillé à l'USAID d'utiliser le mécanisme du contrat direct dans les projets d'assistance technique futurs au Sénégal. A moins qu'une structure de gestion financière plus fiable puisse être mise en place, le contractant doit être le seul à gérer les fonds en dollars US et les fonds en monnaie locale fournis par l'USAID pour assumer toute la responsabilité financière du projet. De cette façon, la responsabilité fiduciaire pour la gestion des fonds du projet ira de pair avec l'autorité requise, et le personnel du contractant pourra consacrer tout son temps et toute son énergie pour la réalisation des objectifs déclarés du projet. Un contrat direct entre Chemonics et l'USAID/Dakar aurait facilité de beaucoup l'exécution de ce projet dans pratiquement tous ses aspects.

D. Une contribution financière du gouvernement mieux adaptée

La contribution du gouvernement au projet était insuffisante et mal adaptée à l'exécution du projet. Les futurs accords d'assistance technique devraient inclure des arrangements pour garantir l'obtention d'avances plus substantielles et plus rapides de la part du Trésor sénégalais; ces avances pourraient être liées aux avances accordées par l'USAID, de façon que le gouvernement du Sénégal soit financièrement plus concerné et plus intéressé à l'exécution du projet. Les accords futurs devraient éviter l'utilisation des fonds locaux pour payer les déplacements des employés du gouvernement travaillant avec le projet après une certaine date. Cet arrangement prévu dans l'accord de subvention et qui ne pouvait être changé, s'est révélé contraire aux intérêts du projet parce que ce personnel refusait de se déplacer avec le per diem du gouvernement qui était bien plus bas. Une approche plus avisée serait que le gouvernement du Sénégal soit responsable des locaux pour les bureaux dès le début du projet, quitte à ce que les améliorations soit financées par l'USAID.

E. Un mécanisme de suivi pour le projet

Quels que soient les mécanismes contractuels mis en place, les projets futurs doivent inclure des entités chargées du suivi continu des réalisations et des contraintes de ces projets. Ces entités devraient inclure tous les organismes concernés par les réalisations du projet, y compris les personnes haut placées, qui bénéficieraient ainsi d'un accès direct à l'information concernant les projets. Ce mécanisme permettrait aussi d'avoir des communications meilleures, et plus spécialement celles qui portent sur des décisions difficiles, comme le gel de certaines activités.

F. Eviter le style de micro-gestion de la part de l'USAID

L'exécution du projet SPA était entravé par le style de micro-gestion adopté par l'USAID, et à l'avenir, il est recommandé d'adopter un style de gestion plus souple et plus décentralisé. La décentralisation, qui va de pair avec une responsabilité accrue à tous les niveaux n'est pas incompatible avec les procédures opérationnelles de certaines entités du gouvernement américain, telles que la Société pour l'investissement privé outremer (Overseas Private Investment Corporation - OPIC) et l'Administration pour le crédit fermier (Farm Credit Administration - FCA). Un style de gestion décentralisé et néanmoins prudent de la part de l'USAID, serait mieux adapté aux projets conçus pour promouvoir le secteur privé, non seulement au Sénégal, mais aussi dans d'autres pays en voie de développement.

G. Réduire le temps de réaction de l'USAID

Pour que les projets futurs puissent être exécutés conformément aux objectifs déclarés, l'agence de financement doit être en mesure de réagir rapidement de façon que l'exécution du projet ne soit pas retardée pour des raisons bureaucratiques. Il faut songer à déléguer le pouvoir de prendre des décisions au niveau du chef de bureau dans la mission. Il faut pour cela définir des critères pratiques pour la délégation de pouvoir et que seuls les sujets pour lesquels il faut prendre des décisions politiques ou des engagements financiers importants soient approuvés par tous les chefs de bureau. L'exécution de projets futurs pour le développement d'activités par le secteur privé au Sénégal devrait reposer sur une structure de gestion décentralisée et une délégation de pouvoirs au sein de la mission de l'USAID.

H. Des voies hiérarchiques et des responsabilités clairement définies

Le conflit de la gestion entre le projet SPA et les agences du gouvernement liées aux activités du projet constituait un des problèmes majeurs du projet. Le directeur du projet n'avait aucune autorité sur ces entités et était dans la position difficile d'avoir toute la responsabilité pour l'exécution du projet alors que les directeurs des autres entités, telles que le DPCS, n'en avaient aucune. A l'avenir ce genre de situation devrait être évité et il faudrait appliquer le principe d'une gestion du projet à l'aide de groupes de travail "ad hoc". S'il est indispensable d'avoir une structure de gestion externe, comme c'était le cas pour le projet SPA, les voies de l'autorité de gestion entre la direction du projet et les entités concernées devraient être clairement définies. Si le chef du projet est pleinement responsable, il doit aussi être le chef du groupe de travail avec toute l'autorité nécessaire.

I. Accélérer le recrutement de l'équipe de l'assistance technique

Le recrutement des conseillers techniques pourrait être accéléré si la description de leurs tâches n'était modifiée après l'attribution du contrat, si les fonctionnaires du gouvernement du Sénégal chargés de l'approbation ou du rejet des candidats présentés par le contractant étaient moins arbitraires, moins bureaucratiques et plus pratiques, et si l'approbation des documents contractuels par l'USAID et par le gouvernement du Sénégal ne prenait pas dix mois. En même temps, il faudrait négocier et fixer des dates limites fermes pour la présentation de candidats qualifiés par le contractant.

J. La définition des voies hiérarchiques de l'assistance technique

Pour pouvoir gérer de façon efficace les équipes d'assistance technique des futurs projets, il est essentiel que les voies hiérarchiques concernant ces équipes soient clairement définies. Les conseillers techniques doivent être sous l'autorité exclusive du chef de mission, qui représente le contractant sur les lieux du contrat. L'absence d'un système formel hiérarchique entre le chef de mission et les autres conseillers techniques ne peut qu'encourager des comportements indépendants avec l'inefficacité que cela entraîne.

K. La description des tâches et les responsabilités du chef de mission

Bien que les chefs de mission soient supposés travailler dur et pendant de longues heures, leur tâche doit être gouvernable. Il est donc suggéré ici d'adjoindre aux projets un administrateur solide, qui connaisse bien les réglements de l'USAID, et qui ait une expérience en audit, afin que le chef de mission puisse consacrer tout son temps à ses responsabilités techniques et à la direction du projet.

L. Les procédures pour les fournitures d'équipement en provenance de l'étranger

Lorsque l'USAID s'occupe de l'acquisition des équipements de projet aux Etats-Unis, elle devrait porter plus d'attention à la préparation et au suivi des commandes. Pour réduire au minimum le coût de l'acheminement, les grandes commandes devraient être aussi complètes que possible. Lorsqu'il s'agit de plusieurs fournisseurs, le transitaire américain devrait faire très attention à bien marquer les caisses et les cartons, et à préparer une liste générale des biens emballés pour permettre à l'équipe de réception de les identifier facilement au lieu de perdre du temps dans des procédures compliquées.

Quant à l'acquisition des équipements informatiques par le contractant, l'expérience montre qu'il faut instaurer un contrôle de la qualité et des essais routiniers avant l'expédition. Par conséquent, les deux ordinateurs furent remplacés aux frais du fournisseur, y compris la taxe de fret aérien du Sénégal. L'agent chargé des acquisitions devrait s'occuper plus directement des spécifications des accessoires comme les cables, les lecteurs internes et les transformateurs.

ANNEXE A

CONTRAT NUMERO 1
DETAIL DES COMPTES EN DOLLARS EU,
ARRETE AU 31 OCTOBRE 1990

CHEMONICS

2000 M St., N.W.
Suite 200
Washington, D.C. 20036

Tel: (202) 466-5340 or 293-1176
Fax: (202) 331-8202
ITT Telex: 1440361 CHNC UT

Senegal - Projet de soutein a la production agricole
Contrat numero 1- detail des comptes en dollars EU

Postes de depenses	Budget du contrat	Depenses au 31/10/90 [1]	Pourcentage depense	Solde
I. ASSISTANCE TECHNIQUE (A.T.)	2,194,872.00	730,932.52	33.30%	1,463,939.48
A. Salaires du contractant	1,043,900.00	355,902.84	34.09%	687,997.16
1. Salaires A.T. a long terme	842,430.00	317,537.50	37.69%	524,892.50
2. Salaires A.T. a court terme	174,918.00	27,806.06	15.90%	147,111.94
3. Salaires au siege du contractant	26,552.00	10,559.28	39.77%	15,992.72
B. Ajustement de poste du contractant	119,023.00	44,033.08	37.00%	74,989.92
C. Avantages sociaux du contractant	177,463.00	60,503.45	34.09%	116,959.55
D. Voyages/per diem/transports du contractant	436,888.00	128,223.73	29.35%	308,664.27
1. Voyages internationaux	137,804.00	53,810.51	39.05%	83,993.49
2. Per Diem	124,312.00	20,595.37	16.57%	103,716.63
3. Transports	174,772.00	53,817.85	30.79%	120,954.15
E. Allocations du contractant	266,934.00	87,259.98	32.69%	179,674.02
F. Autres depenses directes du contractant	74,499.00	48,519.69	65.13%	25,979.31
Total - Assistance technique du contractant	2,118,707.00	724,442.77	34.19%	1,394,264.23
G. Salaires du sous-contractant	47,835.00	2,413.80	5.05%	45,421.20
1. Salaires A.T. a court terme	37,512.00	2,413.80	6.43%	35,098.20
2. Salaires au siege du sous-contractant	10,323.00	0.00	0.00%	10,323.00
H. Avantages sociaux du sous-contractant	13,015.00	386.20	2.97%	12,628.80
I. Voyages/per diem du sous-contractant	15,315.00	3,689.75	24.09%	11,625.25
1. Voyages internationaux	6,045.00	2,683.00	44.38%	3,362.00
2. Per Diem	9,270.00	1,006.75	10.86%	8,263.25
Total - Assistance technique du sous-contractant	76,165.00	6,489.75	8.52%	69,675.25
II. AUTRES DEPENSES	1,009,662.00	336,546.67	33.33%	673,115.33
A. Frais generaux du contractant	688,834.00	238,270.37	34.59%	450,563.63
1. A.T. a long & a court terme	666,566.00	215,034.50	32.26%	451,531.50
2. A.T. au siege	22,268.00	23,235.87	104.35%	(967.87)
B. Frais administratifs du contractant	93,231.00	31,056.61	33.31%	62,174.39
C. Remuneration fixe du contractant	197,822.00	65,903.69	33.31%	131,918.31
Total - Autres depenses du contractant	979,887.00	335,230.67	34.21%	644,656.33
D. Frais generaux du sous-contractant	26,710.00	1,316.00	4.93%	25,394.00
1. A.T. a court terme sur le terrain	20,850.00	1,316.00	6.31%	19,534.00
2. A.T. au siege	5,860.00	0.00	0.00%	5,860.00
E. Remuneration fixe du sous-contractant	3,065.00	0.00	0.00%	3,065.00
Total - Autres depenses du sous-contractant	29,775.00	1,316.00	4.42%	28,459.00
TOTAL GENERAL	3,204,534.00	1,067,479.19	33.31%	2,137,054.81

[1] depenses selon le rapport Solomon 6.65.

41

Senegal - Projet de soutien a la production agricole
Contrat numero 1 - Recapitulation des comptes en dollars EU

Postes de depenses	Budget du contrat	Depenses au 31/10/90 [1]	Pourcentage Depense	Solde
I. ASSISTANCE TECHNIQUE (A.T.)	2,194,872.00	730,932.52	33.30%	1,463,939.48
Total A.T. du contractant	2,118,707.00	724,442.77	34.19%	1,394,264.23
Total A.T. du sous-contractant	76,165.00	6,489.75	8.52%	69,675.25
II. AUTRES DEPENSES	1,009,662.00	336,546.67	33.33%	673,115.33
Total autres depenses du contractant	979,887.00	335,230.67	34.21%	644,656.33
Total autres depenses du sous-contractant	29,775.00	1,316.00	4.42%	28,459.00
TOTAL GENERAL	3,204,534.00	1,067,479.19	33.31%	2,137,054.81

[1] Depenses selon le rapport Solomon 6.65.

ANNEXE B

CONTRAT NUMERO 2
DETAIL DES COMPTES EN DOLLARS EU,
ARRETE AU 31 OCTOBRE 1990

CHEMONICS

2000 M St., N.W.
Suite 200
Washington, D.C. 20036

Tel: (202) 466-5340 or 293-1176
Fax: (202) 331-8202
ITT Telex: 1440361 CHNC UT

Senegal - Projet de soutien a la production agricole
Contrat numero 2 - detail des comptes en dollars EU

Postes de depenses	Budget du contrat	Depenses au 31/10/90 [1]	Pourcentage depense	Solde
I. ASSISTANCE TECHNIQUE (A.T.)	160,626.00	19,955.45	12.42%	140,670.55
A. U. of Az. a court terme	61,600.00	1,641.84	2.67%	59,958.16
B. U. of Az. avantages sociaux	10,226.00	313.61	3.07%	9,912.39
C. U. of Az. voyages et transports	20,000.00	0.00	0.00%	20,000.00
D. U. of Az. Per Diem	16,800.00		0.00%	16,800.00
E. Tech. Assist. depenses directes de l'A.T.	52,000.00	18,000.00	34.62%	34,000.00
II. FORMATION	659,041.00	85,455.24	12.97%	573,585.76
A. U. of Az. frais de gestion	9,450.00		0.00%	9,450.00
B. U. of Az. formation a court terme	193,750.00		0.00%	193,750.00
C. Etudes de maitrise, neuf participants	455,841.00	76,775.00	16.84%	379,066.00
D. Formation court-terme du contractant	0.00	8,680.24	N/A	(8,680.24)
III. EQUIPEMENTS	1,200,000.00	27,328.52	2.28%	1,172,671.48
A. Equipement ISRA	400,000.00		0.00%	400,000.00
B. Equipement statistiques agricoles	400,000.00		0.00%	400,000.00
C. Equipement semences et laboratoire	400,000.00		0.00%	400,000.00
D. Autres equipements	0.00	27,328.52	N/A	(27,328.52)
IV. AUTRES DEPENSES	303,146.00	14,907.39	4.92%	288,238.61
A. Frais generaux U. of Az./AAIC	33,758.00	1,086.97	3.22%	32,671.03
B. Frais d'administration A.T.	182,372.00	4,282.43	2.35%	178,089.57
C. Remuneration fixe A.T.	64,077.00	9,537.99	14.89%	54,539.01
D. Remuneration fixe U.Az./AAIC	22,939.00	0.00	0.00%	22,939.00
TOTAL GENERAL	2,322,813.00	147,646.60	6.36%	2,175,166.40

[1] Depenses selon le rapport Solomon 6.65

50

Senegal - Projet de soutien a la production agricole
Contrat numero 2 - Recapitulation des comptes en dollars EU

Postes de depenses	Budget du contrat	Depenses au 31/10/90 [1]	Pourcentage depense	Solde
I. ASSISTANCE TECHNIQUE (A.T.)	160,626.00	19,955.45	12.42%	140,670.55
II. FORMATION	659,041.00	85,455.24	12.97%	573,585.76
III. EQUIPEMENTS	1,200,000.00	27,328.52	2.28%	1,172,671.48
IV. AUTRES DEPENSES	303,146.00	14,907.39	4.92%	288,238.61
TOTAL GENERAL	2,322,813.00	147,646.60	6.36%	2,175,166.40

[1] Depenses selon le rapport Solomon 6.65

51

ANNEXE C

DEPENSES EN MONNAIE LOCALE
POUR LA PERIODE OCTOBRE/NOVEMBRE 1990

CHEMONICS
2000 M St., N.W.
Suite 200
Washington, D.C. 20036
Tel: (202) 466-5340 or 293-1176
Fax: (202) 331-8202
ITT Telex: 1440381 CHNC UT

DOCUMENT I: DEPENSES EN MONNAIE LOCALE
POUR LA PERIODE OCTOBRE/NOVEMBRE 1990 (Francs CFA)

Poste	Depenses du trimestre	Depenses cumulees	Budget total Francs CFA	Depenses/ budget
I. ASSISTANCE TECHNIQUE				
Transit & stockage	447,086	6,721,930	10,940,000	0.61
Transport de marchandises	0	0	10,800,000	0.00
Per diem dans le pays	680,700	2,523,920	16,420,000	0.15
Per diem des consultants	0	0	16,523,520	0.00
Logement & gardes	3,338,614	46,286,495	148,385,855	0.31
Etudes sous contrat	0	0	11,916,000	0.00
TOTAL A.T.	4,466,400	55,532,345	214,985,375	0.26
II. FORMATION				
Langues et seminaires	147,720	7,119,420	114,102,400	0.06
TOTAL FORMATION	147,720	7,119,420	114,102,400	0.06
III. FOURNITURES				
Biens consommables	901,790	4,551,287	26,612,400	0.17
Carburant et lubrifiants	5,000	3,958,166	35,553,360	0.11
Equipement local	0	7,192,642	105,000,000	0.07
TOTAL FOURNITURES	906,790	15,702,095	167,165,760	0.09
IV. AUTRES DEPENSES				
Salaires	6,809,113	54,444,049	163,057,882	0.33
Avantages	180,000	1,281,000	43,140,848	0.03
Depanses administratives	4,909,637	26,846,541	112,804,800	0.24
Per diem	486,240	2,552,095	15,675,888	0.16
Voyages en avion	0	170,600	1,588,800	0.11
Entretien des vehicules	530,945	4,328,227	59,581,160	0.07
Intretiem des motocyclettes	0	198,400	20,685,000	0.01
Entretien de l'equipement de bureau	495,686	2,262,607	5,958,000	0.38
Audit et evaluation	0	0	19,860,000	0.00
Divers	4,559,578	13,456,902	93,851,551	0.14
TOTAL AUTRES DEPENSES	17,971,199	105,540,421	536,203,929	0.20
		0		
TOTAL GENERAL	23,492,109	183,894,281	1,032,457,464	0.18

53

ANNEXE D

FONDS CONTREPARTIE AU 12 DECEMBRE 1990

CHEMONICS

2000 M St., N.W.
Suite 200
Washington, D.C. 20036

Tel: (202) 466-5340 or 293-1178
Fax: (202) 331-8202
ITT Telex: 1440361 CHNC UT

54

PROJET APS

685-0269 TABLEAU DE SUIVI Fichier : FONCONT.WK1

FONDS CONTREPARTIE 14-Dec-90

DATE	NUMERO CHEQUES	LIBELLES	AVANCES	CENTRALISATIO DEPENSES	SOLDE COMPTE	FONDS CONTREPARTIE	CARBURANT	FORMATION	ENTRETIEN REPARATION VEHICULES	ACHAT D'INTRANTS	AMENAGEMENT SITES DEMONSTRAT.	FRAIS CONSULTAT.
07/08/89		APPROVISIONNEMENT	25 000 000		25 000 000	(25 000 000)						
28/11/89	184 251	Achat 28000 l carburant		(8 299 983)	18 700 017		8 299 983					
28/11/89	184 252	Seminaire formation BAKEL		(541 000)	18 159 017			541 000				
28/11/89	184 253	Annule		0	18 159 017							
28/11/89	184 254	Carburant formation BAKEL		(504 000)	17 655 017		504 000					
01/12/89	184 255	Frais restauration semina		(211 800)	17 443 217			211 800				
11/12/89	184 256	Frais restauration format		(1 200 000)	16 243 217			1 200 000				
30/01/90	184 257	Frais restauration format		(720 600)	15 522 617			720 600				
17/04/90	184 258	Entretien veh. AD 1878		(137 931)	15 384 686				137 931			
17/04/90	184 258	Entretien veh. AD 0159		(129 890)	15 254 796				129 890			
17/04/90	184 258	Entretien veh. AD 1181		(32 520)	15 222 276				32 520			
30/05/90	184 259	Formation BAKEL		(1 971 805)	13 250 471			1 971 805				
30/05/90	184 260	Formation BAKEL		(2 387 180)	10 863 291			2 387 180				
30/05/90	184 261	Formation BAKEL		(1 566 250)	9 297 041			1 566 250				
30/05/90	184 262	Formation BAKEL		(250 000)	9 047 041			250 000				
07/06/90	184 263	Achat semences form.bakel		(347 385)	8 699 656					347 385		
25/06/90	184 264	Ent.veh. AD 1874 - 1181		(127 855)	8 571 801				127 855			
25/06/90	184 265	Ent.veh. AD 1874-1878-159		(77 036)	8 494 765				77 036			
25/06/90	184 266	Ent.veh. AD 1811-1878		(71 191)	8 423 574				71 191			
25/06/90	184 267	Ent.veh. AD 0159		(157 980)	8 265 594				157 980			
25/06/90	184 268	Ent.veh. AD 1181		(113 970)	8 151 624				113 970			
25/06/90	184 269	Ent.veh. AD 1181-0159		(107 880)	8 043 744				107 880			
25/06/90	184 270	Ent.veh. AD 0159		(46 660)	7 997 084				46 660			
26/06/90	184 271	Transp.visites/parcelles		(1 200 000)	6 797 084			1 200 000				
26/06/90	184 272	Hebergement-restauration		(1 550 000)	5 247 084			1 550 000				
	184 273	ANNULE		0	5 247 084							
29/06/90	184 274	Amenagement sites/BAKEL		(4 200 000)	1 047 084						4 200 000	
	184 275	Cloture revers. tresor	(1 047 084)	0	0	1 047 084						
		APPROVISIONNEMENT	25 000 000		25 000 000	(25 000 000)						
14/09/90	208 026	ANNULE			25 000 000							
14/09/90	208 027	ENT.VEH. AD 1181 505		(384 929)	24 615 071				384 929			
14/09/90	208 027	ENT.VEH. AD 0159 NISSAN		(141 590)	24 473 481				141 590			
14/09/90	208 027	ENT.VEH. AD 1181 AD 0159		(186 065)	24 287 416				186 065			
14/09/90	208 027	ENT.VEH. AD 1874 PAJERO		(121 100)	24 166 316				121 100			
14/09/90	208 027	ENT.VEH. AD 1874 505		(131 475)	24 034 841				131 475			
14/09/90	208 027	ENT.VEH. AD 1181 505		(27 800)	24 007 041				27 800			
14/09/90	208 027	ENT.VEH. AD 1878 PAJERO		(66 721)	23 940 320				66 721			
14/09/90	208 027	ENT.VEH. AD 1181 505		(187 265)	23 753 055				187 265			
21/09/90	208 028	Carburant sem.BAKEL		(5 212 500)	18 540 555		5 212 500					
21/09/90	208 029	Restauration semin.bakel		(6 000 000)	12 540 555			6 000 000				
05/10/90	208 030	Per diem babacar sene		(100 000)	12 440 555			100 000				
09/10/90	208 031	Frais consult. MLLE R. SY		(1 260 000)	11 180 555							1 260 000
12/11/90	208 032	Ent.veh. AD 0159		(332 767)	10 847 788				332 767			
12/11/90	208 032	Ent.veh. AD 1878		(323 461)	10 524 327				323 461			
12/11/90	208 032	Ent.veh. AD 0159 -AD1874		(39 620)	10 484 707				39 620			

55

PROJET APS
685-0269

TABLEAU DE SUIVI Fichier : FONCONT.WK1

FONDS CONTREPARTIE 14-Dec-90

DATE	NUMERO CHEQUES	LIBELLES	AVANCES	CENTRALISATIO DEPENSES	SOLDE COMPTE	FONDS CONTREPARTIE	CARBURANT	FORMATION	ENTRETIEN REPARATION VEHICULES	ACHAT D'INTRANTS	AMENAGEMENT SITES DEMONSTRAT.	FRAIS CONSULTAT.
12/11/90	208 032	Ent.veh. AD 1874		(74 280)	10 410 427				74 280			
12/11/90	208 032	Ent.veh. AD 1181		(25 040)	10 385 387				25 040			
12/11/90	208 032	Ent.veh. AD 1878		(22 370)	10 383 017				22 370			
12/11/90	208 033	Achat 5000 l gaz oil		(1 050 000)	9 313 017		1 050 000					
14/11/90	208 034	Semences semin.BAKEL		(835 310)	8 477 707					835 310		
14/11/90	208 035	Angrais projet BAKEL		(1 320 000)	7 157 707					1 320 000		
14/11/90	208 036	Amenag.parcelles.p BAKE		(1 000 000)	6 157 707						1 000 000	
14/11/90	208 037	Transport seminaristes		(1 125 000)	5 032 707			1 125 000				
14-Dec-90	TOTAL		48 952 918	(43 920 209)	5 032 707	(48 952 918)	13 086 483	18 823 835	3 067 398	2 502 695	5 200 000	1 280 000

(5 032 707)

ANNEXE E

FACTURE DE L'UNIVERSITE DE L'ARIZONA
EN DATE DU 31 OCTOBRE 1990

RECEIVED
NOV 2 5 1990

INVOICE

UNIVERSITY OF ARIZONA

To: Chemonics
Washington, D.C.

Invoice Period: 10/1/90-10/31/90
Invoice Number: 10

For: Services pursuant to the Subcontract dated December 7, 1989, to Chemonics International - Senegal agricultural Production Project

	Invoiced To Date	Budget	Remainder	This Invoice
. Salaries				
A. Short-Term Field	2,413.80	85,756.00	83,342.20	-0-
B. Home Office Personnel	1,641.84	18,611.00	16,969.16	814.32
Total Salaries	4,055.64	104,367.00	100,311.36	814.32
2. Fringe Benefits				
A. Short-Term - Field	386.20	15,693.00	15,306.80	-0-
B. Home Office - Training Coordinator	313.61	2,714.00	2,400.39	137.12
C. Home Office - Campus Coordinator	-0-	877.00	877.00	18.42
Total Fringe Benefits	699.81	19,284.00	18,584.19	155.54
3. Overhead				
A. Short-Term - Field	1,316.00	56,379.00	55,063.00	-0-
B. Home Office	1,086.97	12,338.00	11,251.03	539.24
Total Overhead	2,402.97	68,717.00	66,314.03	539.24
4. Training				
A. Masters of Science	63,693.00	396,907.00	333,214.00	8,479.00
B. English Language	7,233.00	21,915.00	14,682.00	-0-
C. UAZ Management Fee	1,160.00	9,450.00	8,290.00	145.00
D. Short-Term Training				
1. Training	-0-	84,000.00	84,000.00	-0-
2. Travel	-0-	102,000.00	102,000.00	-0-
Total Training	72,086.00	614,272.00	542,186.00	8,624.00
TOTAL INVOICE	79,244.42	806,640.00	727,395.58	10,133.10

Octobre 1990
Répartition des dépenses pour les étudiants ($ EU):
Projet SPA, Sénégal

Bakhoum:		
Bourse		762,00
Total		762,00
Carvalho:		
Bourse		901,00
Frais d'études - U Az. - Automne 1990		770,00
Total		1.671,00
Massaly:		
Bourse		762,00
Total		762,00
Soumaré:		
Bourse		784,00
Frais d'études - Iowa State U. - Automne 1990		3.538,00
Frais de services - Iowa Stats U. - Automne 1990		200,00
Total		4.522,00
Wague		
Bourse		762,00
Total		762,00
TOTAL GENERAL	$ EU	8.479,00

59'

ANNEXE F

RAPPORT FINAL
SPECIALISTE EN PRODUCTION

CHEMONICS

2000 M St., N.W.
Suite 200
Washington, D.C. 20036

Tel: (202) 466-5340 or 293-1176
Fax: (202) 331-8202
ITT Telex: 1440361 CHNC UT

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL ET DE L'HYDRAULIQUE

PROJET DE SOUTIEN A LA PRODUCTION AGRICOLE

DIRECTION DE L'AGRICULTURE
DIVISION DES SEMENCES

RAPPORT DE FIN DE MISSION

par

Jacques Clarel Denis

SPECIALISTE EN PRODUCTION DE SEMENCES

CT APS/DA-DISEM

Dakar, décembre 1990

61

TABLE DES MATIERES

I. LE CADRE GENERAL ET LES OBJECTIFS DU PROJET SPA 1

II. LES COMPOSANTES DU PROJET SPA 3

III. L'APPROCHE PROPOSEE PAR CHEMONICS POUR L'EXECUTION DU PROJET SPA 4

IV. LE PROGRAMME DE TRAVAIL DU SPECIALISTE DE LA PRODUCTION DES SEMENCES 6

V. LA MISE EN OEUVRE DU PROJET 7
- A. Historique 7
- B. La préparation du plan de travail du volet semencier 8
- C. Les activités du spécialiste en production de semences 10
  - 1. Dans le plan de travail initial (1989-1990) 10
  - 2. Le second plan de travail (Avril 1990 - mars 1991) 11
  - 3. Le plan de travail final 12
  - 4. L'approche du spécialiste en production des semences 12
  - 5. Les résultats 14

VI. LA PREPARATION DE LA PRIVATISATION DE LA PRODUCTION ET DE LA DISTRIBUTION DES SEMENCES 21
- A. L'enquête sur les intrants 21
- B. Préparation et distribution de matériel technique aux agriculteurs des GIE 22
- C. La formation des producteurs de semences 22
- D. La formation des distributeurs d'intrants . . . 22

VII. APPUI A LA PRIVATISATION DE LA PRODUCTION ET DE LA DISTRIBUTION DES SEMENCES 23

VIII. PREPARATION DES DOCUMENTS LEGAUX POUR LA PRIVATISATION DE LA PRODUCTION ET DE LA DISTRIBUTION DES SEMENCES 25

IX. AUTRES APPORTS 25
- A. Le Séminaire du Centre international pour le développement des engrais (IFDC) 25
- B. Le séminaire sur le riz rouge 26

X. DERNIERES REMARQUES 26

XI. LES LECONS A TIRER 27

XII. RECOMMANDATIONS 27

I. LE CADRE GENERAL ET LES OBJECTIFS DU PROJET SPA

Les années 1970 ont été pour le Sénégal les années de la sècheresse et de la crise du pétrole et le pays ne s'est pas remis de leur impact négatif sur son agriculture et son économie. A dater de 1979, le Gouvernement du Sénégal commençait à réagir à cette situation en prenant une série de décisions politiques nouvelles qui étaient à la base de réformes profondes dans les domaines économique, financier, agricole, industriel et administratif. Et l'adoption de la Nouvelle politique agricole (NAP) a été de loin la réforme la plus importante pour l'agriculture.

La Nouvelle politique agricole était présentée en 1984 et mise en application en 1985. Ses objectifs principaux étaient les suivants: stimuler la production agricole afin de satisfaire la plus grande partie des besoins alimentaires du pays, créer plus d'emplois dans le secteur agricole privé et promouvoir les exportations agricoles afin d'améliorer la balance des paiements du Sénégal. Pour réaliser ces objectifs, deux séries de programmes étaient élaborées, l'une pour des réformes institutionnelles qui touchaient en particulier les coopératives agricoles et le crédit, et l'autre pour stimuler l'augmentation de la production, culture par culture. La production annuelle des céréales devait atteindre une moyenne de 1.800.000 tonnes pour couvrir 75 à 80% des besoins du pays, au lieu du niveau actuel de 50%. L'approche choisie pour augmenter la production était essentiellement d'étendre les superficies cultivées en cultures sèches et en cultures irriguées. On devait donner la priorité à la culture du maïs dans les zones de 700 à 800 mm de pluies par an, et à l'aménagement de 72.000 hectares de nouveaux périmètres irrigués dans le bassin du Fleuve Sénégal. Il convient de noter que l'accroissement des terres irriguées prévu pour l'an 2.000 (le terroir actuel multiplié par six), était bien supérieur à l'extension des terres en culture sèche (7% seulement).

La NAP prévoyait six réformes politiques majeures:

- le transfert des approvisionnements en intrants agricoles des mains du gouvernement aux mains du secteur privé;
- la réforme des agences de développement régionales, pour limiter leurs fonctions essentiellement à la planification et à la vulgarisation;
- la suppression des restrictions au commerce agricole;
- la fixation de prix de base et de prix de marché incitatifs pour les produits agricoles de base;
- la réforme du mouvement des coopératives, pour en confier le contrôle aux producteurs; et,

63

Une politique de prix incitatifs et la promotion de la production semi-industrielle de produits céréaliers pour encourager la consommation des céréales locales (millet, maïs et sorgho).

En 1986, la NAP était suivie d'un Plan des céréales dans lequel l'objectif était d'atteindre l'auto-suffisance céréalière en l'an 2000. A partir du Plan des céréales, un plan des semences céréalières était élaboré, dont l'exécutant serait la "Direction de la production et du contrôle des semences (DPCS)".

C'est dans ce contexte qu'en 1987, le Projet de soutien à la production agricole (SPA), un projet du pays-hôte, était élaboré puis approuvé par le Gouvernement du Sénégal et l'USAID. Le projet SPA était un projet de cinq ans, avec un budget de 20 millions de dollars et qui devait aider le Gouvernement du Sénégal à atteindre les objectifs de la Nouvelle politique agricole, et en particulier:

- augmenter la production agricole de 3,5% par an à partir de 1992;
- encourager le secteur privé à:
  - multiplier 60% de toutes les semences de céréales certifiées,
  - distribuer 75% de tout les équipements agricoles,
  - distribuer 75% de tous les intrants, engrais, semences, etc.

Pour obtenir ces résultats, le projet SPA devait faciliter le retrait progressif du secteur public de nombreux services d'appui à l'agriculture comme la distribution des intrants, et le transfert graduel de ces responsabilités au secteur privé.

II. LES COMPOSANTES DU PROJET SPA:

Le projet SPA avait quatre volets:

(1) **La privatisation des approvisionnements en intrants et en semences.**
Le projet SPA devait fournir au Gouvernement du Sénégal une assistance à long et à court terme pour encourager le secteur privé à prendre la place du secteur public dans la distribution des intrants. Les objectifs et résultats attendus du projet sont présentés plus loin. Ainsi, alors que l'approche de la NAP était d'augmenter les superficies cultivées afin d'accroitre la production, le projet SPA avait pour tâche d'élever le niveau de la productivité pour les céréales par une plus grande utilisation des intrants agricoles.

(2) **L'extension du crédit aux fournitures d'intrants.**

Le projet SPA devait aider le gouvernement à mettre du crédit à la disposition d'entrepreneurs privés pour la production, le transport et la distribution d'intrants aux agriculteurs, par l'intermédiaire des banques commerciales.

(3) **La collecte de statistiques agricoles.**
Le projet SPA devait apporter une assistance financière et technique à la "Division des statistiques agricoles (DSA)", afin d'améliorer sa méthodologie et lui permettre d'obtenir des données précises et pratiques sur les céréales, pour les besoins des décideurs des secteurs public et privé.

(4) **La mise en oeuvre d'une campagne de vulgarisation par les médias.**
L'USAID et le projet SPA, devaient aider le Gouvernement du Sénégal à promouvoir l'utilisation des intrants agricoles et de technologies améliorées en vue d'augmenter la production des céréales.

III. L'APPROCHE PROPOSEE PAR CHEMONICS POUR L'EXECUTION DU PROJET SPA

Chemonics International Consulting Division, à qui le contrat d'exécution du projet SPA avait été attribué, proposait deux approches stratégiques, l'une générale et l'autre détaillée pour réaliser les objectifs du projet.

L'approche générale comportait trois éléments:

(a) Identifier des agriculteurs avancés qui utilisent déja des intrants agricoles et des technologies améliorées, et les encourager à les utiliser plus, et faire des démonstrations dans leurs parcelles afin d'encourager d'autres agriculteurs à suivre leur exemple. Ceci se traduirait par une augmentation de la demande des intrants qui conduirait à son tour à la création d'entreprises d'intrants privées pour satisfaire la demande.

(b) Mener une enquête de départ dans des zones cibles proposées par les homologues du projet SPA pour identifier les besoins et la demande des agriculteurs.

(c) S'appuyer sur les réseaux existants d'intrants, les agences régionales de développement, les autres projets, les coopératives et les négociants locaux.
Après avoir achevé l'enquête de départ, une étude plus approfondie devrait être faite afin d'identifier le rôle que pourraient jouer les négociants privés en céréales, les coopératives de vente, les agences régionales de développement et les agriculteurs avancés.

L'approche détaillée proposait des activités pour une période de démarrage de dix semaines, puis pour le reste de la durée du projet.

Les activités préliminaires comprenaient:
(1) Amener l'équipe d'assistance technique sur le terrain.
(2) Réviser le statut du travail dans chaque ligne d'action du projet.
(3) Reviser les données disponibles.
(4) Faire une enquête socio-économique de départ dans la zone du projet.
(5) Préparer une liste préliminaire des problèmes principaux et fixer un ordre de priorité.
(6) Préparer le contenu des études et enquêtes pour résoudre ces problèmes.
(7) Préparer un plan de formation après avoir déterminé les besoins en main d'oeuvre.
(8) Préparer le premier plan de travail annuel.

Les activités courantes pour le reste de la période d'exécution du projet étaient présentés pour chaque volet séparément, bien que ces activités étaient clairement liées. Dans chaque cas la présentation de la stratégie précédait la description des activités. Les activités proposées pour le volet de privatisation des approvisionnements en intrants et semences sont décrites plus loin. La stratégie consistait à:

(a) Identifier les entités publiques et privées engagées dans la production et la distribution des intrants, et préparer des plans pour la privatisation des entités publiques et le renforcement de celles qui sont déja privées;

(b) Etablir un plan stratégique de privatisation avec un système d'évaluation détaillé du programme. Ce plan identifiera des entités existantes ou potentielles qui coopéreraient avec le projet SPA et qui pourraient fonctionner comme entreprises du secteur privé.

Les deux lignes d'action principales étaient la production des semences et la distribution des semences et des autres intrants.

Dans l'établissement et le développement d'un système de distribution de semences, les trois services nécessaires sont la certification des semences pour garantir la qualité, le conditionnement des semences c'est-à-dire le nettoyage et les divers traitements et la production des semences de souche. Les deux premiers revêtent une imortance plus grande aux yeux des entreprises semencières parce qu'elles ont un impact direct sur leur capacité de développer un marché des semences alors que le troisième ne devient important que plus tard pour assurer la croissance des ces entreprises.

La proposition de Chemonics prévoyait les activités suivantes:

- la recherche sur les semences de souche, par l'équipe de l'assistance technique et les homologues sous la direction d'un agronome du projet SPA, spécialiste de la sélection des plantes et travaillant à l'ISRA;

- la multiplication des semences de base, conjointement par un agronome spécialiste de la production des semences et un spécialiste de la certification, tous deux du projet SPA et travaillant au DPCS;

- la multiplication des semences de céréales par les techniciens du projet SPA et leurs homologues, sous la direction d'un agronome spécialiste de la production des semences du SPA/DPCS;

- la certification des semences par le spécialiste SPA de la certification.

Il est évident que l'approche de Chemonics était une approche intégrée et reposait entiérement sur un travail d'équipe. Cependant, chaque spécialiste de l'assistance technique avait son propre champ de travail pour lequel il était pleinement responsable d'après les termes de son contrat avec Chemonics.

IV. LE PROGRAMME DE TRAVAIL DU SPECIALISTE DE LA PRODUCTION DES SEMENCES

1. Les obligations générales:

   a - Assister le DPCS, aujourd'hui la DISEM/DA, dans la privatisation des activités du gouvernement en matière de production et de commercialisation des semences.

   b - Collaborer à la création d'une industrie semencière du secteur privé.

   c - Avoir des liaisons étroites et des voies de communications efficaces avec le chef de la mission SPA et le directeur du projet pour les tenir au courant des progrès réalisés, des problèmes soulevés et recommander des solutions appropriées.

   Les obligations générales ne portaient en fait que sur la privatisation du sous-secteur des semences céréalières.

2. Les tâches spécifiques:

   a - Travailler conjointement avec les techniciens du DPCS pour identifier les zones agricoles les mieux adaptées à

une production efficace de semences de variétés sélectionnées.

b - Participer conjointement avec le spécialiste de la certification des semences SPA/DPCS à la recherche sur la qualité des semences à l'ISRA.

c - Travailler avec le DPCS à la restructuration du secteur semencier pour une production de semences de base et de semences certifiées de variétés sélectionnées, par le secteur privé, comme le prévoyait le plan national semencier.

d - Aider le MDR à créer des associations semencières publiques et privées de producteurs de semences qualifiés.

e - Participer aux programmes du MDR pour aider le secteur privé à faire la multiplication des semences, en fournissant toutes les informations nécessaires pour les techniques et la gestion.

f - Collaborer avec le DPCS l'élaboration d'un programme de formation pour les personnels du DPCS et du secteur privé.

g - Collaborer avec les chercheurs de l'ISRA et les cadres du secteur privé.

En 1990, le MDR devenait le Ministère du Développement Rural et de l'Hydraulique (MDRH), et le DPCS faisait place à la Division des Semences à la Direction de l'Agriculture (DISEM/DA).

V. LA MISE EN OEUVRE DU PROJET

A. Historique: Bien que le projet SPA avait démarré en août 1987, le chef de mission de l'assistance technique n'arrivait à Dakar qu'en décembre 1988, le spécialiste de la certification des semences en mars 1989, suivi du spécialiste de la production des semences en avril, et de la spécialiste des statistiques agricoles en mai, qui ne devait rester que quelques semaines. Dès le début, le projet se heurtait à de nombreux problémes et d'une intensité variable et s'en trouvait fortement handicapé. L'évaluation à mi-course, elle même mal orientée, n'était d'aucun secours parce qu'elle préfèrait s'en tenir au plan et à la méthode de gestion du projet dont les erreurs étaient évidentes et recommandait à la place de mettre un terme au projet.

A la suite de cette évaluation, la situation était la suivante: d'un côté le MDRH qui tentait de réorienter et de

sauver le projet, et de l'autre, l'USAID décidée à y mettre fin quelles que soient les raisons. Après une période d'usure, l'USAID avait le dessus et réussissait à convaincre le MDRH à accepter sa décision.

Le projet SPA, dans sa courte existence, a eu trois directeurs et deux chefs de mission. Mais il est juste de souligner que les choses auraient pu s'améliorer avec le temps et que beaucoup a été fait depuis l'arrivée du dernier directeur de projet, et surtout après qu'un nouveau chef de mission se soit joint à lui, il y a environ deux mois. Malheureusement, il était beaucoup trop tard, parce chacun n'avait en tête que la date de clôture du projet prévue pour le 31 décembre 1990, exactement un an avant la date initialement prévue.

Il faut aussi noter que certains changements positifs prenaient place dans d'autres institutions associées avec le projet. Le changement du DPCS pour faire place à la DISEM/DA amenait un changement de personnel à la tête du service de certification. A l'USAID, le chargé de projet était remplacé et pour la première fois l'USAID manifestait un certain intérêt à visiter le projet sur le terrain. Enfin, l'homologue du spécialiste en production de semences se voyait proposer une retraite anticipée avec l'octroi d'une gratification, il saisissait l'occasion et est devenu depuis un homme d'affaires réussi. Il était remplacé par l'ancien directeur adjoint du DPCS qui devenait l'homologue des deux spécialistes, celui de la certification et celui de la production des semences. Plus récemment, le personnel technique de terrain qui travaillait avec le projet SPA changeait aussi. Le projet du maïs, financé par la GTZ touche à sa fin. Le PTS (Plan triennal semencier) est devenu le PAS (Projet autonome semencier) avec à sa tête l'ancien directeur du DPCS, comme avant. Les deux agents les plus haut placés du DPCS dans la région de Saint-Louis ont été récupérés par le PAS et remplacés par deux nouveaux agents très enthousiastes. Un troisième prenait sa retraite et montait sa propre affaire.

Il n'est pas inutile de dire que tous ces changements ont influencé la performance du spécialiste SPA de la production des semences. Pendant la plus grande partie de son service, il s'agissait le plus souvent d'essayer sans réussir; vers la fin il était surtout question de faire ce qui était techniquement possible afin de justifier le passage du projet SPA sur le terrain tout en donnant au spécialiste un peu de satisfaction personnelle d'avoir accompli quelque chose d'utile avant de repartir.

B. La préparation du plan de travail du volet semencier:

L'élaboration du premier plan de travail, qui était présentée comme une activité simple dans le document de projet, devenait un processus long et laborieux. Tout d'abord, le DPCS avait déja préparé en février 1989 le plan de travail du spécialiste en production des semences comme partie intégrale du plan de travail de la Division d'appui à la production et à la promotion des semences (DAPPS), dans laquelle il devait travailler. Par conséquent, le principe même d'avoir un plan de travail pour les assistants techniques en poste auprès du DPCS devait être présenté, discuté et accepté par le DPCS avant de commencer à le préparer.

Les voyages sur le terrain prévus pour définir le statut du travail des spécialistes au sein du DPCS, et qui était nécessaire pour la préparation du plan de travail, n'ont jamais eu lieu, en tout premier lieu à cause du refus tacite du directeur du projet SPA. Lorsque les deux versions préliminaires préparées par les spécialistes était soumises au directeur du projet SPA, celui-ci insistait pour qu'ils soient intégrés en un seul plan de travail pour le volet semences. C'était là le cas d'un directeur qui imposait ses propres vues dans des sujets techniques totalement étrangers à sa compétence. Au MDR on était généralement déja d'accord pour que les activités du DPCS en matière de certification soient complètement séparées des activités de promotion et de production des semences celles-ci devant être privatisées, et que la certification resterait la seule activité du service de certification des semences.

Après avoir traversé la phase déja difficile de la préparation du plan de travail et dont les aspects techniques était la partie la plus facile, la phase la plus difficile commençait: obtenir l'approbation de l'USAID. La première version du plan de travail présenté à l'USAID était datée du 5 juillet 1989, et la version qui a été finalement approuvée est datée de novembre 1989. En novembre 1989, le spécialiste de la production des semences partait pour Lomé (Togo), pour y assister à un séminaire sur les engrais organisé par le Centre international pour le développement des engrais (IFDC), puis prenait un congé en décembre. En janvier 1990, à son retour à Dakar, on lui demandait de préparer le second plan de travail qui devait être soumis en avril. Cette fois, la procédure fut quelque peu plus rapide. Le plan de travail présenté en avril était approuvé par l'USAID en juillet. Cependant, on attendait déja la mission d'évaluation, et de ce fait, certaines activités étaient suspendues, et d'autres, considérées comme plus importantes se poursuivaient au ralenti. Peu de temps après, les conclusions de la mission d'évaluation étaient connues et le résultat était la décision d'arrêter le projet. Finalement, en vue de la clôture du projet vers novembre/décembre 1990 et pour justifier ce qui

avait déja été réalisé, on décidait de poursuivre certaines activités alors que d'autres étaient abandonnées.

C. Les activités du spécialiste en production de semences

1. **Dans le plan de travail initial (1989-1990):** les activités sont présentées sous forme de tableau, indiquant premiérement la description des activités, puis la méthodologie proposée, une brève justification, les lieux choisis pour ces activités, et finalement les spécialistes responsables de ces activités. Celui qui portait la responsabilité principale est mentionné en premier (Tableau 1). Comme le premier plan de travail a été approuvé très tard, les dates d'exécution n'ont aucune importance et on les a supprimées.

   Ce plan de travail, comme le montre le processus long et laborieux de sa préparation et son approbation, est le résultat de négociations et de compromis entre le projet SPA, le DPCS et l'USAID. A en juger par le temps mis à le préparer et le temps qui restait pour l'exécuter, on peut dire aujourd'hui que la préparation et le contenu avaient beaucoup plus d'importance que la mise en oeuvre. Certes c'était là un document important, puisque seules les activités figurant au budget dans ce plan de travail devaient être financées par l'USAID. Ainsi, l'appui financier au DPCS devait être donné à travers les activités des assistants techniques du projet postés au DPCS. Le DPCS tentait en vain d'obtenir un appui direct du projet, qui avait déja assez de difficultés à trouver un budget pour ses propres assistants techniques puisqu'aucun montant n'avait été prévu dans le projet SPA pour les activités de ces assistants sur le terrain. Les fonds devaient donc être prélevés sur les sommes prévues pour le carburant, le per diem et les dépenses diverses. Par conséquent, le budget final était à peu près le quart du budget initialement demandé. A partir de ce moment, le projet SPA avait moins d'importance aux yeux du DPCS, et l'appui donné par la direction du DPCS aux assistants techniques pour leurs activités sur le terrain n'était ni spontané ni très substanciel. Finalement, l'USAID approuvait ce plan de travail après sa date d'expiration.

TABLEAU 1 - PLAN DE TRAVAIL DU SPECIALISTE EN PRODUCTION SEMENCIERE
1989-1990

DESCRIPTION	METHODOLOGIE	JUSTIFICATION	LIEU	RESPONSABILITE TECHNIQUE
Objectif N° 1: Amélioration du contrôle de la qualité et de la certification				
1. Introduction de nouveaux concepts	Contacts et travail avec les personnes intéressées dans la région	Régionalisation de la certification des semences	Nord Sine Saloum	CB, JD, JC et homologues DPCS
2. Création de conseils régionaux des semences	Organiser les personnes intéressées par les semences dans la région	Préparer le terrain pour la privatisation du secteur semencier	Nord	CB, JD, et homologues DPCS
Objectif N° 2: Réorganisation de la production des semences de céréales				
1. Choix des meilleurs sites pour la production de semences de céréales	Utilisation de données climatiques et socio-économiques	Le choix des sites peut influencer le résultat de la privatisation	Nord	JD, CB, et homologues DPCS
2. Choix des meilleurs agriculteurs pour la production des semences de céréales	A l'aide d'enquêtes	Nécessité de faire un choix rationnel des producteurs de semences	Nord	JD, CB, et homologues DPCS
3. Formation d'associations et de coopératives de producteurs de semences	Création de GIE de producteurs de semences	Pour faciliter les prestations de services aux producteurs de semences	Nord	JD, CB, et homologues DPCS

4. Enquête sur la production des semences	Etude et analyse des systèmes semenciers avec ou sans privatisation	Réattribuer les responsabilités pour la production des semences	Nord Sine Saloum Casamance	JD, CB, et homologues DPCS
5. Le suivi de la qualité des semences pendant la production	Suivre les activités dans les champs pour veiller à la qualité des semences	Une semence de meilleure qualité permettra de développer le marché des semences certifiées	Nord Sine Saloum Casamance	JD, CB, et homologues DPCS

DESCRIPTION	METHODOLOGIE	JUSTIFICATION	LIEU	RESPONSABILITE TECHNIQUE
Objectif N° 3: Intensification de la promotion des intrants agricoles				
1. Utilisation des semences certifiées	Parcelles de démonstrations, journées de démonstrations et films promotionnels	Pour augmenter la demande pour les semences certifiées	Nord Sine Saloum Casamance	JD, DPCS, homologues et secteur privé
2. Contribution à la promotion de tous les intrants agricoles		La promotion de tous les intrants agricoles augmente la demande pour les semences de qualité	Nord Sine Saloum Casamance	JD et DPCS homologuew
Objectif N° 4: Préparer le terrain pour la privatisation				
1. Enquête sur le marché des semences de céréales	Enquête socio-économique	Les bénéfices des producteurs de semences sont déterminés par le volume du marché des semences	Nord Sine Saloum Casamance	JD, JC, CB et homologues DPCS
2. Organiser la demande pour les semences certifiées	Enseigner aux agriculteurs à mieux utiliser les intrants agricoles	Augmenter le marché des semences certifiées	Nord	JD et homologues

3. Inventaire des matériels, équipements et coopératives du DPCS	Identifier, évaluer et trouver des acquéreurs potentiels.	Privatiser les installations semencières du DPCS et des agences régionales de développement	Nord	JD, CB, JC, APS et DPCS
	Objectif N° 5 La législation et le domaine légal			
1. Préparation du catalogue des variétés	Etude, description et publication	Catalogue officiel pour l'application de la législation sur les semences	Dakar	CB, JD, ISRA, DPCS
2. Préparation de protocoles techniques	Description des responsabilités légales de chaque composante du système semencier	Légalisation des procédures de privatisation	Dakar	JD, CB, DPCS, ISRA, MDR et Secteur Privé

DESCRIPTION	METHODOLOGIE	JUSTIFICATION	LIEU	RESPONSABILITE TECHNIQUE
		Objectif N° 6: La formation		
1. Formation des utilisateurs de semences certifiées	Contribution au service de vulgarisation	Augmenter les rendements grâce à l'utilisation des intrants agricoles	Nord	JD, CB, DPCS et MDR
2. Formation des producteurs de semences	Formation en matière de production de semences et de gestion des entreprises semencières	Augmenter les connaissances des producteurs de semences sur le plan de la technique et de la gestion.	Nord	JD, CB, et DPCS
3. La formation au DPCS				
a) La privatisation de la production semencière	Formation des agents locaux sur les matériels utilisés pour la formation des producteurs	Renouveler et accroitre les connaissances sur la production des semences et les activités de la privatisation	Nord	JD, CB, et DPCS
b) La certification des semences	Séminaire technique pour les agents de la certification, les techniciens de laboratoire et le personnel des centres de conditionnement	Sessions de formation spéciales basées sur les besoins de chaque groupe.	Dakar	CB, JD et DPCS

1. Le second plan de travail (Avril 1990 - mars 1991):

Au moment où on commençait à préparer le second plan de travail, certains évènements importants avaient lieu, qu'il importe de noter ici:

1. Le DPCS avait été dissout. Bien que le DPCS continuait à fonctionner comme auparavant, jusqu'à la mise en place d'une nouvelle structure administrative, c'était une institution sans tête puisque le directeur était devenu le directeur du nouveau projet autonome semencier (PAS) qui avait remplacé le PTS (Plan triennal semencier).

2. L'homologue du spécialiste de la production des semences au DPCS avait choisi de prendre une retraite volontaire anticipée pour se lancer dans les affaires privées. Son poste restait vacant pendant quelque temps.

3. Une clause du projet SPA venait d'entrer en application à la fin du mois de février, et qui changeait le per diem du personnel sénégalais. Ce per diem serait dorénavant payé par le gouvernement du Sénégal et non par le projet et du coup, se trouvait réduit au cinquième de ce qu'il était auparavant.

4. Le projet SPA avait un nouveau directeur, et c'était un soulagement.

Le second plan de travail était bien plus simple que le premier. A ce moment, tout le monde était d'accord pour que les activités du projet sur le terrain se concentrent dans le nord du pays, dans les zones de Saint-Louis et de Fatick et sur la culture du riz. Il y avait à cela trois raisons: premièrement, le budget disponible, deuxièmement, le fait qu'il était préférable de tester d'abord les nouveaux concepts et approches sur une échelle plus petite pour les étendre ensuite, au lieu de les appliquer directement sur une grande échelle, et troisièmement, qu'à ce moment le nord semblait mieux convenir à la privatisation de la distribution des intrants que les autres régions. En effet, la privatisation est déja en route dans le nord, la production de riz irrigué peut être très lucrative et enfin, on pratique trois types d'agriculture dans le nord, l'agriculture sèche dans les zones non irriguées, la culture des terres de décrue et enfin l'agriculture dans les périmètres irrigués, ce qui donne trois possibilités complémentaires d'augmenter la production des céréales.

Bien que certaines bonnes choses aient été emportées par ces changements, la plupart des blocages qui entravaient l'exécution du projet pouvaient disparaître. Le budget pour le volet semences passait de 36.624.930 francs CFA en 1989/90 à 46.715.850 francs CFA et 23.800 $ alors que la zone d'exécution du projet avait été considérablement réduite.

3. **Le plan de travail final:** quand il était clair que le projet SPA allait être fermé, mais qu'il fallait encore prendre les mesures administratives et légales à cet effet, il avait été décidé que l'équipe de l'assistance technique préparerait une liste d'activités qui pourraient être exécutées à un moindre coût pour le projet. Cette liste d'activités était discutée puis approuvée par l'USAID/Dakar. Pour le spécialiste de la production des semences, c'était la question était plutôt d'obtenir certains résultats qui pourraient justifier des dépenses déja faites, en particulier dans les parcelles de démonstrations et dans d'autres activités courantes. Les activités ou les produits retenus étaient: les parcelles de démonstration, les visites des agriculteurs, le film promotionnel, les bulletins techniques et les documents légaux. Plus tard, on demandait et obtenait l'approbation pour remplacer la préparation des documents légaux pour la privatisation dans le secteur semencier, par l'enquête sur l'utilisation des intrants agricoles dans la zone du projet, activité autrement importante et qui aurait du être finie depuis longtemps.

4. **L'approche du spécialiste en production des semences:**

Le spécialiste de la production des semences était concerné directement par l'objectif principal du projet qui était d'augmenter la production céréalière de 3.5% par an à la fin du projet en 1991. L'approche choisie pour réaliser cet objectif était d'augmenter l'utilisation des intrants par suite du rôle accru du secteur privé dans la production et la distribution des intrants, plus particulièrement les semences.

L'implication du secteur privé était perçue par le projet SPA comme une tentative de satisfaire un besoin permettant de faire des bénéfices, dans ce cas le besoin en semences céréalières certifiées. Pour y parvenir, il fallait organiser la demande en semences certifiées, il fallait aussi produire et distribuer les semences certifiées. A l'appui de tout ceci il fallait instaurer une structure de prix telle que tous les intéressés dans le sous-secteur semencier puissent faire un profit, que ce soit par la production, la distribution ou encore l'utilisation de ces semences. La valeur économique initiale de cette demande en semences certifiées était de la

TABLEAU 2 - PLAN DE TRAVAIL DU SPECIALISTE EN PRODUCTION SEMENCIERE
1990-1991

DESCRIPTION	JUSTIFICATION	REGIONS	RESPONSABILITE TECHNIQUE
Objectif No 1: promotion de l'utilisation des intrants agricoles			
1. Implantation de parcelles de démonstrations de riz et de maïs	Inclure des semences certifiées dans les technologies recommandées pour développer le marché des semences	Départements de Dagana, Podor, Matam et Bakel	JD et homologue
2. Visites d'agriculteurs sur les parcelles de démonstrations	Faire connaitre les résultats des parcelles de démonstration et développer le marché des intrants		
3. Film promotionnel	Pour être utilisé dans la campagne de promotion des intrants		
Objectif No 2: formation du personnel et dissémination de l'information			
Placer et former deux agents du projet SPA	Renforcer le personnel de terrain et assurer le suivi des activités de terrain du projet	Régions de Saint-Louis et de Fatick	

Objectif No 3: Apporter un appui technique à la production des semences pour assurer le succès de la privatisation

1. Préparation et distribution de la variété	Pour faciliter l'identification de la variété dans la production et la distribution des semences	Dakar, Saint-Louis et Fatick	CB, JD et homologue
2. Préparation et distribution de bulletins techniques	Pour promouvoir un accroissement des rendements et de l'utilisation des semences	Dakar et Saint-Louis	JD et homologue

DESCRIPTION	JUSTIFICATION	REGIONS	RESPONSABILITE TECHNIQUE
	Objectif No 4: Préparation de la privatisation de la production et de la distribution des semences		
1. Enquête sur le marché des intrants agricoles	Déterminer le volume du marché des intrants agricoles et établir les bases de la privatisation de la production et de la distribution des intrants	Saint-Louis et Fatick	JD
2. Préparation et distribution de matériel technique aux agriculteurs des GIE	Transformer les agriculteurs traditionnels en entrepreneurs agricoles et augmenter la demande pour les intrants	Saint-Louis	jd
3. Formation des producteurs de semences (consultant à court-terme pour les médias)	Veiller à ce que les quantités de semences de qualité disponibles puissent satisfaire la demande	Saint-Louis et Fatick	JD, CB et homologues

4. Formation des distributeurs d'intrants (consultant à court-terme pour la commercialisation)	Augmenter les ventes et les bénéfices pour les distributeurs et assurer la continuïté de la distribution des intrants	Saint-Louis	JD et homologue
Objectif No 5: Appui à la privatisation de la production et de la distribution des semences			
Création d'un conseil régional des semences à Saint-Louis	Faciliter le processus de privatisation de la production et de la distribution des semences	Saint-Louis	CB, JD et homologues
Objectif No 6: Renforcement du contrôle de la qualité et du système de certification des semences			

Objectif No 7: Préparation et distribution de documents légaux

Documentation légale pour les décisions concernant la privatisation	Placer la privatisation de la production et de la distribution des semences dans un cadre légal	Dakar, Saint-Louis et Fatick	JD, CB et homologues

plus haute importance pour tous les efforts de privatisation. C'est pourquoi une enquête sur l'utilisation des intrants avait été prévue dans les premières phases de l'exécution du projet. Toutefois, tout indiquait qu'il y avait peu d'agriculteurs qui utilisent des semences certifiées. Aussi les activités suivantes devenaient prioritaires dans la première année de l'exécution du projet:

1. la promotion des semences certifiées;
2. la promotion de tous les intrants agricoles;
3. le choix des meilleurs sites pour la production des semences de céréales;
4. le choix des meilleurs producteurs de semences de céréales;
5. l'organisation des producteurs de semences de céréales;
6. l'évaluation du marché potentiel pour les semences certifiées;
7. l'organisation de la demande pour les semences certifiées;
8. la formation des utilisateurs de semences certifiées;
9. la formation des producteurs privés de semences de céréales; et,
10. la formation du personnel de terrain du DPCS.

Ces activités avaient été choisies pour les raisons suivantes:

Les utilisateurs de semences non certifiées devaient devenir commencer à utiliser des semences certifiées suite à des activités de promotion de tous les intrants agricoles. Ces utilisateurs devaient être organisés et formés pour tirer le meilleur profit de l'utilisation des semences certifiées, pour permettre de développer un marché des semences fiable;

la stratégie de la production des semences consiste à choisir les sites de production sur la base de considérations climatiques et socio-économiques, et de confier la production aux meilleurs agriculteurs dans la communauté rurale. Les producteurs de semences doivent aussi être organisés et formés afin d'assurer un approvisionnement semencier fiable.

Dans ce contexte, on considère qu'il est indispensable d'avoir un service de certification des semences officiel et fonctionnel. Les agents de ce service doivent bien connaitre la stratégie de privatisation et les efforts faits pour diriger les activités de production et de distribution. Ils doivent aussi être bien formés et bénéficier de tout l'appui nécessaire pour accomplir cette tâche inportante qu'est la certification des semences.

La régionalisation de la certification des semences et la création de conseils régionaux de semences étaient les deux activités clés qui devaient être conduites conjointement par le spécialiste de la certification et le spécialiste de la production. La certification des semences a un plus grand impact et réussit mieux si elle est faite sur une base régionale, qui implique surtout une plus grande participation de la communauté. Les gens qui participent à une prise de décision sont généralement ceux qui soutiennent le plus la décision. Le service de certification actuel est petit et n'a que peu de soutien. La création de conseils régionaux des semences aurait apporté un soutien financier additionnel. Les conseils régionaux des semences sont constitués par des membres individuels, ou des représentants d'institutions publiques ou privées, tous ayant un intérêt particulier en matière de semences dans la région. Ces conseils devaient être mis en place par un animateur spécialisé. Le document de projet cite l'exemple de tels conseils en Bolivie pour montrer leur utilité.

Finalement, pour faciliter la distribution des intrants ou des semences, l'approche était de créer localement des groupes de clients qui incluraient les producteurs de semences, les distributeurs d'intrants et les agriculteurs utilisateurs. Les agriculteurs achèteraient ou recevraient à crédit tous les intrants agricoles nécessaires, y-compris les semences produites localement par des producteurs sous contrat avec des distributeurs d'intrants locaux ou régionaux après certification officielle par le service de certification des semences. Il est évident que le crédit est très important dans ces transactions semencières, en particulier au début du processus et le remboursement du crédit peut poser des problèmes. Heureusement, le remboursement des prêts est en général moins problématique entre clients locaux, et peut être encore plus aisé lorsque la distribution des intrants à crédit est liée à la vente ou à la commercialisation de la production. Dans ce cas, l'agriculteur trouve un marché sûr pour son produit, et le distributeur bénéficie d'un marché sûr pour ses intrants.

5. Les résultats:

Les activités du volet semencier du projet devaient tout d'abord se limiter au bassin du Fleuve Sénégal, où les concepts et approches du projet devaient être testées avant de s'étendre à d'autres régions ou d'être appliquès à l'échelle nationale.

La zone couverte comprenait quatre départements administratifs correspondant aux quatre délégations ou districts du SAED: Dagana, Podor, Matam et Bakel.

. La promotion des intrants agricoles, et les parcelles de démonstrations du riz et du maïs:
Pendant la saison des pluies 1989, on avait tenté d'implanter quelques parcelles de démonstration de riz dans le département de Dagana, qui est la zone de production du riz la plus importante dans la région de Saint-Louis. Les parcelles de démonstrations devaient être établies et utilisées en collaboration avec le SAED en vue de promouvoir l'utilisation de tous les intrants agricoles c'est-à-dire: les équipements et matériaux agricoles, les engrais, les pesticides, les semences certifiées, avec une série de recommandations techniques et la réintroduction de la variété de riz KH998 qui est plus tolérante au froid. Cette variété est nécessaire pour la production hors saison, lorsque les températures sont plus basses. Au début on avait prévu vingt hectares avec plusieurs agriculteurs. Mais le peu de semences disponibles obligeait les organisateurs à réduire la superficie à 6,72 hectares, et comme cette activité avait été approuvée en retard, on ne trouvait qu'un seul agriculteur qui acceptait d'y participer. Plus tard, lorsqu'il devenait évident que l'agriculteur n'avait pas utilisé toutes les semences de la variété KH998 dans ses parcelles de démonstration, le projet décidait de se retirer.

Pendant la saison froide de 1989-1990, huit champs de démonstrations de maïs étaient implantés en collaboration avec le SAED dans les départements de Matam et de Bakel. Tous les intrants etaient fournis avec des informations par écrit sur les pratiques culturales recommandées pour la culture du maïs. Les semences provenaient de trois variétés: A-cross 7728, Early Thaï et Synthetic C, et devaient être comparées aux variétés locales produites par les agriculteurs. Les parcelles de démonstration avaient une superficie de 500 m2 et recevaient toutes les mêmes soins culturaux recommandés. Les données sur les rendements obtenus provenaient des cinq parcelles de démonstrations de Nabadji-Ciwol (Matam), mais d'une seule parcelle sur les trois implantées à Bakel. Les rendements calculés pour les six parcelles donnaient les moyennes suivantes: 2.329 kg/ha pour la Synthetic C, 2.140 kg/ha pour A-Cross 7728, 2.155 kg/ha pour Early Thaï et 1.479 kg/ha pour les variétés locales. De plus, dans des conditions de culture non améliorées, les agriculteurs faisaient état de rendements plus élevés pour les variétés améliorées par rapport aux variétés locales. Ces résultats indiquent que les variétés améliorées et les pratiques culturales améliorées permettent d'obtenir des rendements de maïs meilleurs que les variétés locales et les techniques non améliorées. Avec ces variétés et les techniques culturales recommandées, on peut s'attendre à une augmentation de 50% au moins de la production de maïs.

Pour la saison des pluies 1990, tous les intrants nécessaires étaient acheminés à temps dans les quatre départements pour être distribués aux agriculteurs volontaires, pour y implanter 60 parcelles de démonstration pour le riz et 25 pour le maïs. Certains agriculteurs insistaient pour planter du maïs pendant la saison des pluies, en particulier à Podor et à Matam, bien que la pratique recommandée est de cultiver le maïs pendant la saison sèche (décembre-mars). En fait, 56 parcelles de démonstration de riz étaient implantées, mais 8 seulement pour le maïs. Ce chiffre est faible pour plusieurs raisons: la nouvelle de la fermeture du projet, le fait que de nombreux agriculteurs ne cultivent pas le maïs pendant la saison des pluies et finalement, les agriculteurs avaient été prévenus que le surplus de production devait être partagé avec le SAED, alors que de nombreux agriculteurs s'y opposent. L'idée de base pour le partage du surplus de production était essentiellement de rappeler aux agriculteurs que les intrants ont un prix et qu'ils ne sont jamais gratuits. Ici aussi, les agriculteurs recevaient toutes les recommandations techniques, mais celles-ci n'étaient pas toujours correctes, car ceci dépendait de la compétence du conseiller agricole du SAED qui était en contact direct avec l'agriculteur, de la précision des protocoles distribués, ou des deux à la fois.

Chaque conseiller agricole du SAED qui avait participé au programme des parcelles de démonstration recevait un questionnaire, en vue d'obtenir des informations sur les rendements et le suivi technique (l'exécution des pratiques culturales) à la fois des parcelles de démonstration et des parcelles adjacentes. En outre, le questionnaire posait trois questions importantes:

1 - Quelle était l'opinion de l'agriculteur sur la démonstration ?
2 - Quelle était l'opinion du conseiller agricole sur la démonstration ?
3 - Est-ce que la parcelle de démonstration était une réussite que d'autres agriculteurs devaient visiter ? A cette dernière question, il fallait répondre par oui ou par non.

Quarante neuf questionnaires remplis étaient retournés aux organisateurs, trente neuf pour le riz et dix pour le maïs. Les résultats sont regroupés dans le tableau suivant:

La parcelle de démonstration était-elle une réussite ?

CULTURE	OUI	NON	SANS REPONSE	TOTAL
Riz	29	3	7	39

Maïs	4	4	2	10
TOTAL	33	7	9	49

Le résultat était mitigé, mais fort encourageant. Il était décevant de recevoir si peu de questionnaires en retour: cinquante, dont un était éliminé parce qu'il n'était pas complet. Mais d'un autre côté, il est encourageant de voir que deux tiers des réponses considèrent que la parcelle de démonstration était une réussite, ce qui signifie qu'il y aura beaucoup plus d'agriculteurs qui seront favorablement influencés par ces parcelles que ceux qui auront une attitude indifférente ou négative.

Toutefois, l'examen plus approfondi des réponses, en particulier des commentaires indique que certains ouis étaient en fait des "pas de réponse" ou "pas de commentaires". Par exemple, dans le cas d'une parcelle de démonstration de riz à Thiaré (Matam), pour laquelle l'agriculteur était absent pour faire ses commentaires, le conseiller agricole disait que la parcelle de démonstration était meilleure que la parcelle de l'agriculteur, mais ne disait pas que la démonstration était une réussite; au contraire, il répondait non à cette question. A Madina (Podor), l'agriculteur disait qu'il était entiérement satisfait par la parcelle de démonstration et le conseiller agricole disait que la parcelle était bien entretenue et que son potentiel de rendement était élevé; toutefois, il ne répondait pas quand on lui demandait si la démonstration était réussie.

Les questionnaires permettaient aussi d'obtenir certaines données sur les rendements. La moyenne des rendements était de 6 tonnes/ha, comme on s'y attendait. Cette moyenne aurait pu en fait être meilleure, parce qu'un agriculteur n'obtenait que 2,7 tonnes/ha, alors que deux agriculteurs obtenaient 7 tonnes/ha, et trois obtenaient 8 tonnes/ha. Voici la table de fréquence des rendements obtenus:

Rendement (t/ha)	2,7	4,5	5,4	5,5	5,8	6,0	6,2	6,6	7	8
Nombre	1	2	1	1	1	1	1	1	2	3

Le succès d'une parcelle de démonstration dépend dans une large mesure du travail de l'agriculteur, et quelque peu de son conseiller agricole. Si certaines parcelles ont donné 8 tonnes/ha, on peut affirmer que les recommandations étaient techniquement valables et qu'elles peuvent aider à augmenter la production du riz dans les zones où elles s'appliquent.

Les dix questionnaires remplis sur le maïs n'apportaient aucune donnée sur les rendements (deux parcelles de démonstrations avaient été semées très tard dans la saison).

Cependant, un des agriculteurs disait qu'il avait vendu pour 50.000 francs CFA de maïs frais pour la consommation. Son conseiller agricole estimait son rendement à 3,5 tonnes/ha, alors que la moyenne des agriculteurs de la région est inférieure à 1 tonne/ha.

. Visites organisées d'agriculteurs sur les parcelles de démonstration: Les premières visites d'agriculteurs étaient organisées les 23 et 24 mars 1990, sur les huit parcelles de démonstration de maïs implantées à Matam et à Bakel. Les agriculteurs des villages voisins venaient pour la visite, et on avait prévu des moyens de transport pour que tous les participants de Matam et de Bakel puissent visiter toutes les démonstrations. Le contact était ainsi établi entre les agriculteurs non seulement d'une même région mais aussi en provenance de deux régions: Saint-Louis et Tambacounda. Il pouvaient échanger leurs vues sur les bons et les mauvais résultats, et comme il y avait beaucoup de leçons à tirer de ces visites, on peut dire qu'elles constituaient un succès. De nombreux agriculteurs déclaraient en public qu'ils avaient l'intention d'abandonner leurs pratiques culturales locales pour appliquer autant que possible les pratiques apprises dans ces visites.

C'est le 24 mars 1990, au cours de la visite à Nabadji-Ciwol (Matam), qu'on présentait aux agriculteurs les possibilités offertes par le "Projet Buffles de Makhana - Saint-Louis). Il s'agissait d'acquérir des buffles pour la traction animale aux prix particulièrement avantageux de 80.000 francs CFA pour un mâle adulte et 50.000 pour une femelle adulte ou un jeune buffle. Cette proposition était fort bien accueillie et certains agriculteurs sautaient sur l'occasion pour faire leur commande sur place. Ces commandes sont à l'heure actuelle entre les mains du projet buffles, avec une partie de l'argent payé d'avance. Les buffles étaient mis au travail à Bakel à la dernière saison, les résultats sont en train d'être analysés, et une décision devrait être prise pour satisfaire ou non ces commandes. Malheureusement, il faut noter que le projet buffles doit aussi être fermé, ce qui signifie que si les buffles sont livrés, les quatre années de soins prévues au contrat d'achat seront assurées par le Service de l'élevage et non par le projet comme c'était prévu.

Une série de cinq visites d'agriculteurs sur les parcelles de démonstration de riz vient juste d'avoir lieu. Il avait été recommandé que le nombre des visiteurs à chaque démonstration soit limité à trente personnes, dont vingt au moins seraient des agriculteurs. Les visites se sont déroulées comme suit:

DATE	PLACE	FARMER'S NAME	ADVISORS' NAME	FAMERS	OTHERS	TOTAL
11.12.90	Ndiaye (Dagana)	Madior GUEYE	Amadou Lamine Camara	34	6	40
12.12.90	Madina Ndiathé (Podor)	et	Aliou NDIAYE	29	6	35
13.12.90	Ndouloumadji Dembé (Matam)	Samba KANE	Demba THIOUB	31	6	37
13.12.90	Hamady Ounaré (Matam)	Oumar KANTE	Djibril NDIAYE	21	11	32
14.12.90	Grande-Digue (Dagana)	Assane BA	Amadou KANE	27	7	34

Cent quarante deux agriculteurs au moins participaient à ces visites avec trente quatre conseillers et superviseurs agricoles. Les rendements de ces parcelles étaient estimés au moins à 7 tonnes à l'hectare, avec certaines parcelles produisant jusqu'à 9 tonnes. Les agriculteurs étaient très impressionnés par les résultats; ils comprenaient comment ces résultats avaient été obtenus, et contrairement aux visites précédentes, il n'y avait que très peu de résultats négatifs à signaler. Certains agriculteurs demandaient même aux propriétaires des parcelles de leur vendre leur paddy comme semence, ce qui n'avait été ni proposé ni recommandé à ce moment. La recommandation était d'utiliser les semences certifiées, quoique des semences F1 avaient été utilisées. Mais comme dans les zones de Matam et de Podor, il n'y a pas d'agent de certification, cette tendance ne pouvait être stoppée. Le message était très bien reçu: l'agriculteur pouvait produire avec un surplus pour satisfaire à la fois ses besoins alimentaires et d'autres besoins. Et pour y parvenir, il pouvait augmenter ses rendements en utilisant toutes les pratiques culturales et les intrants recommandés plutôt que d'augmenter sa superficie cultivée. Les intrants comprenaient: les matériaux et équipements agricoles destinés à faciliter la préparation du sol, les pesticides pour protéger les cultures, les engrais pour augmenter les rendements et finalement les semences certifiées, pour être sûr d'avoir des semences de bonne qualité et d'obtenir un bon revenu de son investissement. Le côté économique de la culture du riz était aussi présenté. Dans la plupart des cas, le revenu représentait de trois à cinq fois la somme dépensée, y compris le montant pour la préparation du sol et l'irrigation, dépensé par l'agriculteur.

90

. **Film promotionnel:** Un film promotionnel a été tourné. C'est un film de 20 minutes qui souligne la nécessité d'utiliser les pratiques culturales améliorées et tous les intrants agricoles pour augmenter les rendements du riz. Le film cherche à inciter le spectateur à devenir un entrepreneur agricole, et à gagner de l'argent en se lançant dans une activité agricole utile comme la production du riz. Du point de vue technique, le film peut encore être amélioré, mais c'est un début. L'intention est de montrer qu'un tel film peut être très utile comme méthode d'information de masse pour promouvoir l'utilisation des intrants agricoles. Le film vient ainsi compléter l'ensemble des activités promotionnelles utilisées par le projet, où les parcelles de démonstration constituent une méthode individuelle pour convaincre un agriculteur d'utiliser des pratiques culturales améliorées et des intrants agricoles, et où les visites d'agriculteurs comme méthode de groupe et le film comme méthode de masse viennent diffuser le même message.

. **La formation du personnel et la dissémination de l'information:** Le recrutement et la nomination de deux agents SPA à Podor et à Matam, où il n'y a aucun agent de certification de semences de la DISEM (ex DPCS), n'a jamais été approuvé. Les nouveaux agents de certification de la DISEM, venus remplacer les agents du DPCS passés maintenant au PAS, recevaient une certaine formation. Une formation était aussi donnée aux dix-sept agents du Programme national de vulgarisation agricole (PNVA) à Bakel, dans le cadre de leur orientation et préparation à rejoindre leurs secteurs ou villages respectifs comme "agents de vulgarisation de base". Ce programme est financé par la FAO, mais la participation du spécialiste SPA était financée par les fonds de contrepartie du projet.

. **Appui technique à la production des semences:**

1. Le catalogue des variétés est essentiellement l'oeuvre de Mr. Adama Keita, homologue du spécialiste SPA de la certification des semences au DPCS. C'est un document très utile, et très important pour la privatisation de la production des semences.

2. Les textes de deux bulletins techniques, l'un pour la production du riz, l'autre pour la production du maïs dans le bassin du Fleuve Sénégal, ont été préparés et envoyés à l'imprimerie "Plein sud" à Dakar. Ils seront distribués en premier aux producteurs de semences, mais seront aussi à la disposition des producteurs de riz et de maïs. Ces bulletins techniques numérotés 1 et 2 ont été préparés par le projet SPA et la DISEM, avec la

contribution technique de l'ISRA, le SAED, le Projet maïs et le PAS.

VI. LA PREPARATION DE LA PRIVATISATION DE LA PRODUCTION ET DE LA DISTRIBUTION DES SEMENCES1

A. L'enquête sur les intrants:

En octobre 1990, une enquête préliminaire sur l'utilisation des intrants agricoles a été conduite dans les quatre départements de Dagana, Podor, Matam et Bakel. Cette enquête devait servir de base aux activités de préparation des documents légaux pour la privatisation. Il y avait deux sous-échantillons, l'un composé de questionnaires remplis par deux enquêteurs recrutés par le projet SPA, l'autre de questionnaires remplis par les conseillers agricoles du SAED. L'échantillonnage SPA dans chaque cas était représentatif de la structure du département en termes de petits, moyens et grands périmètres irrigués. L'échantillonnage SAED permettait à un grand nombre de conseillers agricoles de présenter ce qui existe dans ce secteur. Le résultat en était une représentation relativement fidèle des différents périmètres irrigués à travers les quatre départements de Dagana, Podor, Matam et Bakel. Un rapport séparé sera préparé exclusivement sur cette enquête. Ce qui suit concerne les réponses données par les agriculteurs à une question clé (la question No 13): si vous ne deviez acheter qu'un seul intrant sur la liste suivante, quel serait-il? Il est surprenant que trois agriculteurs seulement aient trouvé impossible d'isoler un intrant déterminé, et les aient cités tous en répondant à cette question. La question avait pour objet de donner une indication sur l'intrant le plus demandé ou le plus nécessaire dans la zone d'exécution du projet. La table qui suit indique la fréquence par laquelle chaque intrant figurant dans la liste était mentionné comme étant le plus nécessaire par les agriculteurs.

INTRANTS	DAGANA	PODOR	MATAM	BAKEL	FREQUENCE (en %)
Engrais					
Pompe d'irrigation					
Semences					
Tracteur					
Diesel (gazole)					
Moissonneuse-batteuse					
Charrette (traction animale)					
Charrue (traction animale)					
Herbicide					
Outil (manuel)					
Instruments (tracteur)					
Batteuse (à riz)					
Tous les intrants					

TOTAL DES REPONSES

Ce tableau donne de nombreuses indications quant aux intrants qui doivent être produits ou achetés, et entreposés pour être vendus par les distributeurs d'intrants dans le bassin du Fleuve Sénégal. Les quatre intrants les plus importants sont, par ordre décroissant d'importance: les engrais en particulier l'urée et le di-phosphate d'ammonium, les pompes pour l'irrigation, les semences certifiées et les tracteurs.

Les résultats montrent aussi que la traction animale est en train d'être remplacée par le tracteur à Dagana et à Podor, alors que la traction animale est encore demandée à Matam et à Bakel.

Les semences certifiées sont demandées par chacun dans la zone étudiée. Cette demande est due sans doute à d'autres facteurs que la modernisation de l'agriculture.

Le gazole n'est peut-être pas disponible à Matam, parce qu'il est mentionné comme une nécessité plus à Matam que dans les autres départements.

Les seuls pesticides mentionnés étaient les herbicides. Enfin, il faut noter que comme groupe, les matériaux et l'équipement agricole sont les plus demandés, suivis par les engrais puis les semences certifiées. Les pesticides ne sont pas encore considérés comme nécessaires par les agriculteurs participant à l'enquête.

B. Préparation et distribution de matériel technique aux agriculteurs des GIE:

Certains agriculteurs ont gardé les protocoles préparés pour les parcelles de démonstrations pour servir de bulletins techniques pour leur production de riz ou de maïs. Cependant, ce n'était pas là leur but. Les bulletins techniques qui devaient être préparés pour les producteurs de semences devaient être de simples recommandations à suivre. Mais cette activité n'a pas été retenue après la décision de mettre un terme au projet.

C. La formation des producteurs de semences:

Une assistance technique de courte durée avait été demandée pour cette activité, mais elle n'était approuvée par suite de la décision de fermer le projet.

D. La formation des distributeurs d'intrants:

Cette activité avait été annoncée aux distributeurs d'intrants établis dans la zone du projet, mais elle n'a jamais eu lieu, parce que l'assistance technique prévue ne pouvait plus venir pour la même raison.

VII. APPUI A LA PRIVATISATION DE LA PRODUCTION ET DE LA DISTRIBUTION DES SEMENCES

Le spécialiste de la production des semences devait participer à la création d'un conseil régional des semences, activité qui était prévue dans le plan de travail 1990-1991.

Depuis le moment où elle était proposée, et jusqu'à la clôture du projet, cette activité n'a jamais reçu le soutien d'aucune des institutions impliquées dans l'exécution du projet. Les raisons n'en sont pas claires parce que cette approche est mentionnée dans le document de projet comme ayant eu un grand succès dans un projet semblable exécuté par Chemonics en Bolivie et que le document de projet a du être approuvé par toutes ces institutions avant le démarrage du projet.

L'objectif essentiel du conseil régional des semences est d'appuyer la privatisation de la production et de la distribution des semences, et ceci de façon directe et indirecte.

L'appui direct à la privatisation du sous-secteur des semences consiste à:

- déterminer les politiques régionales pour la production, la promotion et la commercialisation des semences;
- veiller à l'exécution des activités régionales annuelles de la production des semences;
- surveiller l'application stricte des procédures du DPCS pour le contrôle de la qualité et la certification des semences par tous les producteurs et distributeurs de la région.

L'appui indirect à la privatisation consiste à:

- coordonner les intérêts de tous les membres du conseil et de maintenir ou restaurer un équilibre adéquat entre les secteurs public et privé dans l'industrie semencière;
- proposer des changements appropriés à la législation nationale des semences;
- préparer et approuver le plan de travail et le budget complémentaire pour la certification des semences et autres services afférents dans la région.

, gk

Ce dernier rôle du conseil régional est un des plus importants et la situation actuelle sur le terrain ne fait que le confirmer. Le statut actuel des inspections sur le terrain pour la certification dans la région de Saint-Louis est présenté dans les tables qui suivent. Elles décrivent la situation en date du 5 décembre 1990, communiquée par le service régional d'inspection le 11 décembre 1990. Il en ressort que les inspections étaient terminées pour une des deux variétés dans le programme de production de semences certifiées K2, et pour toutes les variétés dans le programme de production des semences de souche. Ainsi, à cette date tardive, les inspections de terrain n'étaient terminées que pour les semences de souche dont la production est entre les mains du service officiel de certification des semences. Pour la production des semences certifiées, et qui est faite par des producteurs privés, plus de 40% de la zone R1 et plus du tiers de la zone R2 n'ont pas encore été inspectées. Ceci provient essentiellement du manque de carburant pour les véhicules des inspecteurs. Avec un conseil régional des semences, cette situation aurait pu être évitée; le conseil aurait fourni au service de certification le carburant nécessaire en utilisant les droits payés par les membres producteurs et de façon à éviter tout soupçon de favoriser tel producteur au détriment de tel autre. La perte économique qui résultera de la non-inspection des champs de production de semences privés découragera de nombreux producteurs et limitera la croissance de l'industrie semencière privée. L'appui à la certification des semences doit venir d'une source ou d'une autre; il est évident que le conseil régional des semences constitue une bonne option.

PRODUCTION DE SEMENCES DE RIZ CERTIFIEES - ZONE R1

	Variétés					
	IKP	Jaya	IR 1529	IR 8	IR 442	Total
Superficie semée (ha)						
Superficie contrôlée (ha)						
Superficie acceptée (ha)						
Superficie rejetée (ha)						
Superficie qui reste à contrôler (ha)						

PRODUCTION DE SEMENCES DE RIZ CERTIFIEES - ZONE R2

	Variétés		
	Jaya	DJ 12519	Total

Superficie semée (ha)

Superficie contrôlée (ha)

Superficie acceptée (ha)

Superficie rejetée (ha)

Superficie qui reste à contrôler (ha)

PRODUCTION DE SEMENCES DE SOUCHE

Superficie semée (ha)

Superficie contrôlée (ha)

Superficie acceptée (ha)

Superficie rejetée (ha)

Superficie qui reste à contrôler (ha)

VIII. PREPARATION DES DOCUMENTS LEGAUX POUR LA PRIVATISATION DE LA PRODUCTION ET DE LA DISTRIBUTION DES SEMENCES:

Cette activité a été remplacée par l'enquête préliminaire sur l'utilisation des intrants agricoles dans le bassin du Fleuve Sénégal.

IX. AUTRES APPORTS:

A. Le Séminaire du Centre international pour le développement des engrais (IFDC)

L'an dernier, le spécialiste de la production des semences assistait à Lomé (Togo), à un séminaire organisé par l'IFDC sur les options et les contraintes dans l'approvisionnement en engrais dans les pays en voie de développement. Un rapport a été préparé sur ce séminaire, et dont les principales conclusions sont les suivantes:

- l'utilisation des engrais est très faible et assez variable dans l'Afrique sub-saharienne à cause d'une part du faible niveau de production de ces engrais et d'autre

part des variations dans les importations dues aux fluctuations des prix sur le marché mondial, aux allocations de devises irrégulières pour ces importations et au manque d'intérêt du niveau politique local;

l'amélioration de la production, de l'approvisionnement et de la distribution des engrais dans les pays de l'Afrique sub-saharienne dépendra de la stabilité, de la capacité de gestion, de l'autonomie et de la responsabilité financière dont le secteur agricole fera preuve.

Il sera nécessaire d'appliquer des techniques de gestion semblables à celles du secteur privé et une responsabilité de gestion autonome.

B. Le séminaire sur le riz rouge:

Le spécialiste de la production des semences a participé à la préparation et à la tenue, sous la tutelle du projet SPA, d'un séminaire sur le riz rouge, une mauvaise herbe très nuisible et que l'on trouve dans les rizières de la vallée du Fleuve Sénégal. Cette adventice peut causer beaucoup de pertes à la culture du riz blanc parce qu'elle peut se répandre rapidement et s'égrener facilement dans les rizières. Le projet SPA était chargé d'éditer les comptes-rendus du séminaire et de préparer le rapport final.

X. DERNIERES REMARQUES:

Le projet SPA n'a eu qu'une brève existence sur le terrain, mais il a réussi à faire admettre que la certification des semences était une nécessité dans tout programme de privatisation de l'industrie semencière, en prouvant qu'avoir des semences de qualité était important à la fois pour les producteurs et les utilisateurs. Les nouveaux producteurs de semences ont besoin de la DISEM pour survivre et se développer. La DISEM a besoin aujourd'hui d'un appui à la fois humain et financier pour accomplir le travail important de la certification des semences. Si la situation actuelle persiste, l'industrie semencière privée naissante sera tout simplement détruite, alors que la production des semences par le secteur public n'existe plus, par suite des efforts de privatisation du secteur. La DISEM a besoin d'aide aujourd'hui ou jamais. Certains champs de production de semences de riz risquent déja de ne pas être inspectés en temps voulu ou même pas du tout, parce que les agents chargés de la certification n'ont pas les moyens de se rendre sur le terrain. Ceci ne devrait pas se produire, et c'est exactement le genre de situation qui aurait pu être évité, si il y avait eu un conseil régional des semences. Mais ce concept n'a pas été accepté et le conseil régional des semences n'est pas là pour redresser la situation.

Le spécialiste SPA de la production des semences a décrit la certification des semences comme un apport permettant de garantir que les investissements à la fois humans et financiers faits dans la production du riz soient bénéfiques. Il a expliqué comment l'utilisation continue par les agriculteurs de leurs propres grains comme semence, se traduit par une perte de vigueur de ces semences, et par conséquent par une perte de rendement. Il a montré aux producteurs de semences que la production de semences peut être très rémunératrice, et aux agriculteurs que l'utilisation de semences certifiées était rentable, surtout si elles étaient utilisées avec les autres intrants. Ces messages ont été fort bien reçus par de nombreux agriculteurs et continuent à se propager. Pour des raisons restées obscures, ce travail a été prématurément arrêté ce qui plaçait le spécialiste de la production des semences dans une situation délicate d'avoir à expliquer sur le terrain pourquoi l'USAID et le MDRH avaient décidé de mettre fin à cette activité, et pourquoi maintenant. Ne pouvaient-ils pas attendre deux ans de plus ? Ne pouvaient-ils pas nous laisser commencer à mettre en pratique ce qu'ils nous avaient enseigné ? A ces questions le spécialiste disait qu'il n'avait pas de réponse.

Il y a d'autres problèmes qui se posent dans la vallée du Fleuve Sénégal et qui doivent attirer l'attention immédiate du gouvernement et des bailleurs de fonds. Le niveau de l'eau dans le fleuve a baissé dangereusement par rapport à son niveau des dernières années. L'agriculture de décrue a subi des dommages sérieux par suite du pompage des eaux du fleuve et de ses affluents comme le Dioulol, par de nombreux périmètres du SAED. Cette situation doit être étudiée d'urgence pour en trouver les causes et y remédier.

Il faut aussi s'occuper de la commercialisation du paddy. En effet c'est là la clef de l'augmentation de la production du riz dans la vallée du Fleuve Sénégal. Les producteurs de riz devraient recevoir le paiement pour leur paddy dès la fin de la saison afin de leur permettre de s'approvisionner en intrants et de préparer la saison suivante.

XI. LES LECONS A TIRER:

1. Les opinions du bailleur de fonds sur un projet et la performance de son personnel sont d'une importance vitale tout au long de l'exécution du projet.

2. Pour bien travailler dans un projet, le personnel technique national et expatrié doivent admettre au moins en principe les hypothèses, concepts et approches de base du projet, et leur donner une chance de réussite au moins jusqu'à ce qu'on ait prouvé qu'ils ne sont pas valables.

XII. RECOMMANDATIONS:

1. L'exécution d'un projet devrait toujours commencer par une réévaluation formelle des hypothèses, objectifs et approches du projet, et plus particulièrement lorsque la planification du projet et sa mise en oeuvre sont séparés dans le temps. Le but de cette réévaluation est d'obtenir un concensus sur ces éléments, avant de commencer l'exécution du projet, et parmi ceux qui seront appelés à le faire.

2. Il est nécessaire de trouver une formule permettant au bailleur de fonds de participer plus aux activités sur le terrain tout en intervenant moins dans la gestion du projet. Etre sur place est toujours meilleur que de lire des rapports et des publications même s'ils sont bien écrits. Ceci permet d'encourager et d'appuyer le personnel technique et d'apporter l'enthousiasme et la confiance aux bénéficiaires du projet.

ANNEXE G

RAPPORT FINAL
CONTROLE ET CERTIFICATION DES SEMENCES

CHEMONICS

2000 M St., N.W.
Suite 200
Washington, D.C. 20036

Tel: (202) 466-5340 or 293-1178
Fax: (202) 331-8202
ITT Telex: 1440381 CHNC UT

PROJECT DE SOUTIEN A LA PRODUCTION AGRICOLE
(PROJET SPA)

CONTROLE ET CERTIFICATION DES SEMENCES

RAPPORT FINAL

par
CLAUDIO BRAGANTINI
CHEMONICS INTERNATIONAL

101

TABLE DES MATIERES

1. RESUME 1
   1.1 Introduction 1
   1.2. Description des tâches du spécialiste 1
   1.3. Résultats 1
   1.4. Remarque finale 8

2. CADRE GENERAL 9

3. L'APPROCHE GENERALE DU DOCUMENT DE PROJET 11
   3.1. Introduction 11
   3.2. Résumé des composantes du projet 11
   3.3. Le mode d'action de la composante semencière du projet SPA 13

4. LES TACHES DU SPECIALISTE DE LA CERTIFICATION DES SEMENCES 15
   4.1. Tâches générales 15
   4.2. Tâches spécifiques 15

5. L'APPROCHE DU SPECIALISTE 17
   5.1. La restructuration du service de certification des semences 19
   5.2. La création des conseils régionaux des semences 20
   5.3. Application de la législation semencière 21
      5.3.1. Les normes et règlements pour la production, la certification et le commerce des semences 22
      5.3.2. Le catalogue des variétés 22
   5.4. Le programme de formation en matière de certification 22
      5.4.1. La formation en cours d'emploi 23
      5.4.2. Les séminaires et les ateliers 23
      5.4.3. Le programme de formation outremer . 23

6. RESULTATS 24
   6.1. La restructuration du service de certification des semences 24
      6.1.1. L'enquête sur la qualité des semences à la ferme 25
      6.1.2. L'amélioration du contrôle de la qualité sur le terrain 27
      6.1.3. L'établissement d'un programme de contrôle de la qualité après récolte . 28
      6.1.4. Le remodelage du laboratoire régional d'analyse des semences 30
   6.2. La création des conseils régionaux des semences 31
   6.3. L'application de la législation des semences . . 32
   6.4. Le programme de formation 32
      6.4.1. La formation en cours d'emploi 32
      6.4.2. Les séminaires et les ateliers 33

6.4.3. La formation outremer 34
6.5. Remarque finale 34

7. LES LEÇONS A TIRER 36
7.1. Ce qu'il faut faire 36
7.2. Ce qu'il faut éviter 36

8. RECOMMANDATIONS 38

1. RESUME

1.1 Introduction:

Le Projet de soutien à la production agricole (projet SPA) a été le principal projet mis en place par l'USAID en vue d'aider le Gouvernement du Sénégal à appliquer sa Nouvelle Politique Agricole. L'objectif du projet était d'augmenter efficacement la production céréalière en élargissant la part du secteur privé dans la fourniture des intrants et la commercialisation des produits.

En termes de chiffres, le projet SPA avait pour but d'augmenter la production céréalière de l'ordre de 3 ½ pourcent à la fin du projet. Cette augmentation de la production devait se traduire par une plus grande rentabilité des cultures et une augmentation des revenus pour les agriculteurs. L'objectif devait être atteint en privatisant la fourniture des intrants agricoles et la multiplication des semences.

1.2. Description des tâches du spécialiste:

Le spécialiste de la certification des semences devait donner son appui à la Division du contrôle et de la certification des semences du DPCS en exécutant les tâches suivantes:

- conseiller le MDRH pour l'élaboration d'une loi sur les semences et d'une politique semencière qui soient conformes à la Nouvelle politique agricole;
- aider le DPCS à organiser et mettre en place un service de certification des semences efficace;
- préparer un programme de formation portant sur la certification des semences et le contrôle de la qualité, et destiné aux cadres du DPCS;
- travailler avec le MDRH pour élaborer, évaluer et mettre en place un programme de certification des semences sur le terrain.

1.3. Résultats:

En se basant sur l'approche générale du document de projet et du plan de travail, le spécialiste en certification des semences et son homologue ont préparé l'approche du projet SPA qui pouvait le mieux convenir aux objectifs du projet. Mais, dès le début, il était clair que les objectifs de la

composante semencière étaient à la fois trop ambitieux et difficile à réaliser, en particulier pour les raisons suivantes:

a - La privatisation des activités agricoles exige une approche orientée vers le marché, ce qui n'est toujours aisé quand on s'occupe de cultures de subsistance, comme c'est le cas de nombreuses cultures au Sénégal.

a - Bien que le Sénégal ne soit pas un très grand pays, la diversité de son climat et de sa population font que chaque région et chaque culture exigent une approche différente.

c - la priorité relativement faible accordée par le DPCS aux cultures de céréales, comparée à celle de l'arachide.

d - Les retards au démarrage du projet qui ont réduit le temps imparti pour son exécution.

Afin de surmonter ces difficultés, les experts semenciers du projet SPA décidaient de concentrer leurs premières interventions sur une région du Sénégal dans laquelle la culture principale est une céréale. Et comme l'effort principal du projet visait la privatisation de la production céréalière, la céréale choisie devait être une culture de rapport, cultivée dans une région où la concurrence de l'arachide était moindre et la culture moins sensible à des conditions climatiques adverses.

Donc, la région de Saint-Louis et le riz irrigué étaient choisis comme "zone pilote" pour les premières interventions du projet. Les expériences positives acquises devaient être appliquées dans d'autres régions, au cours des saisons suivantes en les adaptant à chaque type de céréale et à chaque région.

Les premiers résultats de la composante de certification des semences furent très prometteurs si nous tenons compte de l'environnement dans lequel l'expert travaillait et qu'on ne disposait que d'une seule saison de culture pour vérifier toutes les innovations proposées. En effet, le projet SPA quitte le Sénégal au milieu de sa seconde saison de production de semences.

Le DPCS, comme c'est le cas d'autres institutions gouvernementales au Sénégal, était financièrement et administrativement sous la tutelle de l'assistance française, et dépendait dans ce cas du "Plan triennal semencier" (PTS).

Aussi l'arrivée des experts du projet SPA, créait une situation de conflit. Le directeur du DPCS, qui était aussi le directeur du PTS, voulait que la composante semences du projet SPA soit entiérement administrée par lui, du point de vue à la fois technique et financier. En fait, l'opinion du DPCS était que le projet SPA viendrait financer tout le programme des semences céréalières lorsque celui-ci serait mis sur pied. Dès le début, il était très clair que le DPCS ne manifestait aucun intérêt à l'égard du programme SPA, avec son assistance financière minimale et le contrôle administratif des fonds et de l'assistance technique par le projet SPA servait de prétexte pour bloquer les activités du Projet. Pour finir, ces blocages furent tacitement acceptés à la fois par le directeur du projet SPA et le chef de la mission technique, ce qui ne faisait qu'aggraver la situation.

En dépit de tous ces problèmes, les résultats suivants furent obtenus, en les groupant par activité:

a - la restructuration du service de certification des semences:

La première activité de terrain dans ce programme a été la conduite d'une enquête pour obtenir toute l'information concernant la qualité des semences de riz utilisées par les agriculteurs pendant la saison 1989-1990. L'enquête comprenait des rencontres avec des agriculteurs et des analyses de laboratoire, et en se basant sur 613 questionnaires remplis, et 567 échantillons analysés l'expert était en mesure de faire une évaluation, à la fois qualitative et quantitative, des problèmes semenciers de la région. C'est au cours de cette enquête que la présence du riz rouge fut détectée, qui est une adventice agressive et d'une importance économique considérable.

b - L'amélioration du contrôle de la qualité sur le terrain:

Avec seulement deux agents de terrain, un technicien de laboratoire et l'agent départemental travaillant exclusivement dans la certification des semences, le projet SPA a lancé les activités de la saison 1989-1990 en aidant ces agents à mettre sur pied leur programme de certification. Tout d'abord nous avons pris contact avec les agriculteurs travaillant sous contrat pour le SAED, et qui s'occupent de production de semences de riz. Il était important de leur montrer que le service de certification était un service très utile au producteur de semences et non pas une nouvelle ingérence du gouvernement dans leurs activités agricoles.

Les changements dans le programme de certification ont réellement commencé à être ressentis lorsque plusieurs

agriculteurs furent avisés que leurs parcelles allaient être rejetées comme source de semence. Comme dans le passé il n'y avait jamais eu de coordination totale entre le DPCS et le SAED, les producteurs sous contrat s'attendaient à ce que le SAED ne tienne pas compte des critères de certification du DPCS.

Au moment-même où les agents de la certification étaient sur le terrain, l'expert du projet SPA et son homologue rendaient périodiquement visite au SAED, et signaient un accord pour l'application du programme de certification. Le SAED, producteur officiel des semences certifiées, n'accepterait plus que des lots de semences ayant l'entière approbation du DPCS.

c - L'établissement d'un contrôle de la qualité après récolte:

Au cours des années précédentes le contrôle de la qualité exercé par le DPCD s'arrêtait à la récolte. L'équipe du SAED chargée de la collecte des semences ne consultait jamais le DPCS sur la qualité des semences, et le DPCS n'était jamais assez rapide pour soumettre les résultats des analyses de laboratoire en temps voulu. Par conséquent, toutes les semences étaient approuvées.

Avant la saison 1989/90, l'expert SPA, son homologue et le personnel du DPCS à Richard Toll avaient préparé un programme de contrôle après récolte, qui permettrait au service de certification d'achever ses opérations de contrôle tout au long de la chaîne jusqu'à la vente des semences. Dès après la récolte, les agents de terrain devaient visiter toutes les parcelles pour prélever des échantillons et les envoyer immédiatement au laboratoire des semences du DPCS à Richard Toll. En dix jours, les analyses furent achevées et les agents du terrain recevaient une liste des champs approuvés, revenaient sur les parcelles de semences et marquaient à la peinture tous les sacs provenant de ces parcelles. Une copie de la liste des champs approuvés était remise au SAED.

Le nouveau programme de certification des semences se poursuivait dans le centre de conditionnement des semences du SAED, où seuls, les sacs marqués par le DPCS étaient admis. Une étiquette spéciale de certification avait été créée pour la région de Saint-Louis et chaque sac de semence de riz pouvait être clairement identifié grâca à ces étiquettes.

Au niveau du marché, les experts semenciers du projet SPA encourageaient les commerçants locaux s'occupant d'intrants agricoles de se lancer dans le commerce des semences. Pour la

première fois, une grande partie de la production de semences certifiées de riz du SAED était vendue avant la saison agricole à des revendeurs locaux dans la zone de production.

Le commerce des semences commence à peine à Saint-Louis. Il faut mettre au point un type de politique orienté vers le client. En interrogeant les marchands d'intrants, nous apprenions qu'ils étaient restés à cours de semences certifiées tôt dans la saison et qu'ils vendaient du riz paddy comme semence, sans aucun contrôle de la qualité, ce qui attirait leur des plaintes de la part des agriculteurs. Mais comme la loi sur les semences n'était pas approuvée, l'intervention des agents de la certification des semences restait limitée à prévenir ces marchands de semences qu'ils risquaient de perdre leur clientèle et leur réputation.

d - La restructuration du laboratoire régional d'analyse des semences:

Pour régionaliser le secteur semencier, les institutions régionales doivent devenir autonomes et auto-suffisantes. Et dans le domaine de la certification des semences, il était évident que l'on avait besoin d'un laboratoire d'analyse des semences reconçu et mieux équipé. Pour la saison 1990/91, et sur proposition du projet SPA, l'USAID avait accepté de financer la restructuration du nouveau laboratoire des semences de la DISEM à Richard Toll. La superficie de travail était doublée, et les installations d'électricité et d'eau étaient réparées. Malheureusement, la liste d'achat des quelques équipements dont on avait tant besoin n'a pas été approuvée par l'USAID.

Avant l'arrivée de l'expert SPA, l'USAID avait approuvé l'acquisition de toute une liste d'équipement de laboratoire sophistiqué, pour plus de 100.000 $ EU. Malheureusement cet équipement est inutile pour le programme actuel de certification au Sénégal. Les appareils pour les tests ELISA, utilisé pour la détection des virus, et les tests d'électrophorèse pour l'identification variétale, exigent des installations de laboratoires qui sont totalement exemptes de poussière et parfaitement climatisées. L'expert SPA a essayé de remédier à la situation en contactant plusieurs universités aux Etats-Unis pour y former les techniciens du DPCS dans ces domaines. La réponse, comme on s'y attendait était que pour la détection des virus avec les tests ELISA, les universités exigent que les candidats aient au moins le niveau de la maîtrise avec une base solide en phytopathologie, et pour l'utilisation de l'électrophorèse pour l'identification des variétés, la formation ne peut se faire que dans le cadre d'un

108

programme de doctorat. Le DPCS n'a jamais pu proposer des candidats pour ces programmes.

e - La création de conseils régionaux des semences:
La création de conseils régionaux des semences a été l'action la plus importante en faveur de la régionalisation et de la privatisation du secteur semencier. Et comme cela implique des changements majeurs dans l'administration fortement centralisée du Sénégal, il n'a pas été surprenant de se heurter à une forte opposition au sein même du DPCS. Il a fallu de nombreuses et interminables réunions avec les techniciens et les administrateurs du DPCS pour leur faire accepter le concept des conseils régionaux des semences. Mais ce qui était plus surprenant, c'est le peu d'intérêt manifesté par l'administration du projet SPA et l'USAID en faveur d'une approche qui convenait parfaitement à la "Nouvelle Politique Agricole" .

Nous avions estimé que la création d'un conseil régional des semences à Saint-Louis coûterait 35.000 $ EU pendant la première année, et deviendrait auto-suffisant à la fin du projet. En plus de la dépense proposée, la création du conseil avait besoin d'un grand appui politique. Aucun de ces deux appuis n'a été obtenu, et l'idée du premier conseil régional des semences a été abandonnée.

f - Application de la législation des semences:
Au moment où l'expert en certificaton semencière arivait au Sénégal, une loi sur les semences était en voie de préparation pour être soumise pour approbation. Un des soucis du DPCS concernait les normes qui devaient rendre possible l'application de la loi. En suivant l'approche de la régionalisation, l'expert SPA préparait un document de base avec les directives à suivre pour la production, la certification et la commercialisation des semences. Dès que cette législation sur les semences sera finalisée, il sera nécessaire de réévaluer le document pour déterminer s'il est conforme à la loi.

Un autre aspect important de la législation des semences est l'existence d'un "comité des variétés" qui sera chargé de publier périodiquement un "catalogue des variétés" où les variétés seront décrites et officiellement acceptées aux fins de certification. Il existe une liste bibliographique annotée avec les descriptions nécessaires pour les variétés couramment semées au Sénégal; le comité pourra utiliser cette publication comme base pour son premier catalogue.

g - Le programme de formation:

La formation en cours de service: ce type de formation a été programmé pour se faire en plusieurs étapes, en commençant par les concepts de base de la certification, les méthodes d'échantillonnage dans le champ, la tenue des livres dans l'entrepôt, etc. Comme le personnel de terrain du DPCS a été presque totalement remplacé à la création de la DISEM, ce programme de formation est devenu très utile pour les nouveaux employés pendant la saison de 1990. Il est encore difficile de mesurer les résultats de cette activité, non seulement à cause du type de formation, mais encore à cause de la rotation du personnel de terrain.

Séminaires et ateliers: dans ce domaine les résultats ont été mitigés. L'expert SPA avait planifié le premier séminaire pour Novembre 1989. L'objectif du séminaire était de présenter l'approche du projet SPA aux techniciens du DPCS venus de toutes les régions, et d'introduire quelques concepts techniques, par exemple les éléments essentiels des programmes semenciers, la certification, son rôle et ses composantes, etc. Un autre objectif important du séminaire était de provoquer un débat au sujet du processus de privatisation de la production semencière. Ce séminaire n'a jamais eu lieu parce que le directeur du DPCS a tout simplement refusé de signer le budget autorisant le projet SPA à engager les dépenses nécessaires.

Avec la suppression du DPCS, une nouvelle division était créée, la DISEM, spécialement pour la certification des semences. La DISEM a commencé à fonctionner avec une nouvelle mentalité, en accordant une plus haute priorité à la formation. Elle a aussitôt demandé à l'expert SPA de collaborer à son programme de formation à Thiès, programme spécialement conçu pour les nouveaux employés qui n'avaient aucune expérience en matière de certification.

Au cours du second séminaire, le spécialiste de la certification des semences pouvait travailler dans une atmosphère totalement différente, avec le soutien des deux directeurs, du projet SPA et de la DISEM. Le problème du riz rouge, cette mauvaise herbe détectée en premier pendant l'enquête sur la qualité des semences, et qui était largement disséminée dans les champs de production de semences, constituait un sujet important dans ce séminaire. Le séminaire a aussi été l'occasion pour les techniciens de la recherche, de la vulgarisation, de la certification et de la production du riz, de se rencontrer et de discuter librement des méthodes d'éradication de cette mauvaise herbe, avec

110

l'aide du Dr. Emery Ford Eastin, une autorité reconnue en la matière.

1.4. Remarque finale:

La seconde année du programme du PSPA a commencé avec la dissolution du DPCS, en Janvier 1990. Presque au même moment et suite à des changements internes au sein de l'USAID, toutes les activités du projet étaient gelées jusqu'à la fin de l'évaluation à mi-course, qui devait s'achever au mois d'août. Bien que l'évaluation recommandait de poursuivre l'appui au programme de certification des semences, l'USAID décidait de mettre fin à l'ensemble du projet.

Il est ironique de constater que la mise en place de la DISEM, en Juillet, a été très bénéfique au programme de certification du projet. Malheureusement, il était trop tard. L'assistance du projet SPA devait s'achever en décembre 1990, et se limiter aux activités suivantes:

- la restructuration du laboratoire des semences à Richard Toll;
- la détermination des paramètres à inclure dans la loi sur les semences;
- la préparation du catalogue des variétés;
- l'organisation et la conduite du séminaire sur le riz rouge;
- la suivi des activités de certification des semences dans les champs.

Toutes ces activités furent accomplies avec succès.

2. CADRE GENERAL

La performance de l'agriculture sénégalaise a diminué durant les trois dernières décennies. En termes de production alimentaire, le pays était en mesure de produire 70% de ses besoins en céréales en 1960 contre 50% seulement en 1989, ce qui indique que le secteur rural n'est plus apte à produire suffisamment de nourriture pour répondre à la demande d'une population urbaine en croissance rapide. En fait, ce sont les petits agriculteurs qui décident de cultiver soit des céréales soit d'autres plantes, alors que leur souci majeur est de produire pour les besoins de subsistance de leur propre famille.

En 1983, le gouvernement du Sénégal et les bailleurs de fonds étrangers ont lancé la nouvelle politique agricole, l'objectif étant de redonner la priorité économique à l'agriculture, en encourageant la privatisation. Le but du gouvernement était de se retirer progressivement des fonctions touchant directement à la production agricole et en même temps d'encourager le secteur privé à prendre le relai.

Le Projet de soutien à la production agricole était le principal projet de l'USAID conçu pour aider le gouvernement du Sénégal à mettre en route la nouvelle politique agricole. La tâche du projet était d'obtenir une augmentation réelle de la production des céréales en élargissant le rôle du secteur privé dans la fourniture des intrants et la vente des produits.

La grande majorité des agriculteurs du Sénégal sont des petits exploitants et ils gardent une partie de leur récolte comme semences pour la campagne suivante. Au fur et à mesure que l'agriculture sénégalaise se développait, le besoin d'un programme semencier organisé devenait de plus en plus évident, en particulier pour l'arachide, qui est une culture à la fois de subsistance et de rapport. Le programme semencier établi était fortement dépendant des institutions gouvernementales: les chercheurs du gouvernement sélectionnaient les variétés et remettaient les semences de sélectionneur à l'ISRA. L'ISRA produisait la semence de souche et la distribuait aux agences de développement régionales qui produisaient la semence de base. Puis la semence de base passait aux mains d'agriculteurs sous contrat pour en faire la multiplication et produire les semences pour la culture ordinaire. Les agriculteurs qui recevaient les semences de base signaient un contrat avec l'institution gouvernementale, et vendaient leur récolte à un prix légèrement supérieur au prix du grain. Les institutions gouvernementales faisaient le conditionnement et certifiaient la qualité des semences. La plus grande partie des

semences certifiées était alors distribuée aux agriculteurs sous forme de crédit en nature.

La présence du gouvernement tout au long du programme de production alourdit beaucoup toute la chaîne de production. Les quelques efforts du secteur privé pour briser ce monopole gouvernemental, en particulier dans les zones de production des semences d'arachide étaient considérés comme une concurrenmce indésirable et furent rapidement étouffés. Quant aux semences de céréales, qui sont pour la consommation interne, le marché est à développer; les projets semenciers du gouvernement étaient mis en place essentiellement pour faire eux-mêmes la production des semences.

L'intensification de l'agriculture telle qu'on l'avait envisagée dans la planification du projet SPA, prévoyait une utilisation accrue de variétés et de semences améliorées. En fait, l'utilisation accrue de semences améliorées de millet, de sorgho, de maïs, de riz et de niébé était considérée comme étant le facteur le plus important pour augmenter la production dans les diverses régions agricoles du Sénégal.

3. L'APPROCHE GENERALE DU DOCUMENT DE PROJET

3.1. Introduction:

L'objectif du Projet SPA était d'obtenir une augmentation de la production des céréales de l'ordre de 3½ % à la fin du projet. L'augmentation de la production devait se traduire par une rentabilité accrue et une augmentation du revenu de l'agriculteur. Cet objectif devait être atteint grâce à la privatisation de la fourniture des intrants et de la multiplication des semences, comme le voulait la nouvelle politique agricole.

3.2. Résumé des composantes du projet:

Le projet avait été conçu en vue d'obtenir quatre résultats:

a - La privatisation des approvisionnements en intrants, y-compris les semences;
b - l'expansion du crédit pour les achats d'intrants;
c - la collecte de données statistiques agricoles;
d - la mise en route d'une campagne de vulgarisation par les médias.

Ces éléments avaient pour objet de fournir les ressources nécessaires pour permettre au secteur privé de jouer un rôle croissant dans le commerce des intrants agricoles et dans la multiplication des semences. L'objectif poursuivi était que 80% des activités de multiplication des semences et de la fourniture d'intrants soient aux mains du secteur privé à la fin du projet.

L'assistance technique du projet SPA se composait de:

a) un spécialiste en gestion de l'agriculture: c'est lui qui portait la responsabilité principale de la réussite du projet SPA. Sa tâche consistait premièrement à intégrer toutes les composantes du projet en un moyen efficace de promouvoir la fourniture des intrants par le secteur privé et de coordonner les actions du gouvernement dans l'application de la nouvelle politique et le transfert de ces activités aux mains du secteur privé. Deuxièmement, le spécialiste devait aider le gouvernement à mettre des liquidités à la disposition du secteur à l'aide d'un crédit de fonds de roulement qui serait géré par les banques commerciales.

b) un spécialiste en statistiques agricoles: ce spécialiste avait pour tâche d'aider à la collecte et à l'analyse des statistiques agricoles et de permettre au secteur privé de

mieux coordonner la demande et l'approvisionnement des intrants.

c) un spécialiste des médias: le projet prévoyait un spécialiste des médias, pour une mission de court terme, pour préparer une campagne d'information qui diffuserait des informations importantes concernant les produits, les fournitures et les services nécessaires à l'augmentation des rendements.

d) les spécialistes des semences: pour sa composante semences, le projet SPA prévoyait le recrutement de trois experts qui aideraient le gouvernement du Sénégal à redéfinir les tâches de chacune de ses agences concernées et à renforcer leur capacité d'exécution.

L'Institut sénégalais de recherche agronomique, l'ISRA, recevait les services d'un spécialiste SPA pour la sélection des céréales; ce spécialiste devait aider à produire des semences de sélectionneur, à réorienter la recherche vers les besoins réels de l'agriculteur, à adapter les résultats de la recherche provenant des institutions internationales aux systèmes de production locaux, et enfin à faire des essais de recherche appliquée dans les champs des agriculteurs.

Le Département de production et de contrôle des semences du MDRH, qui est aussi chargé de la certification des semences produites dans le pays, recevait l'aide de deux experts du projet.

Le spécialiste de la production des semences devait aider les associations de multiplication de semences et les entrepreneurs privés à faire la multiplication des semences améliorées et à promouvoir l'utilisation des semences certifiées, de l'équipement agricole, des produits pour la protection des cultures et des engrais, par des démonstrations dans les champs et des campagnes de vulgarisation avec les médias.

Le spécialiste de la certification des semences devait organiser la formation du personnel du DPCS chargé de la certification, élever les normes de certification des semences au Sénégal, et aider à la mise en place d'un solide système de contrôle de la qualité. Le spécialiste SPA devait aider le DPCS à préparer pour le gouvernement un décret des semences conforme aux normes et standards internationaux et qui régissent les procédures de certification, les caractères de qualité des semences et les responsabilités des opérations.

Le projet prévoyait également de l'équipement et des fournitures pour assurer un bon démarrage du programme de certification des semences.

3.3. Le mode d'action de la composante semencière du projet SPA:

L'effort majeur du projet SPA devait porter sur la privatisation. Des entreprises de production de semences privées devaient être créées, mais on reconnaissait que les petits agriculteurs avaient des difficultés pour mettre en oeuvre leur propre programme de production de semences et pour investir dans l'industrie semencière. Les contraintes les plus importantes au développement d'une industrie semencière étaient:

- l'absence d'infrastructure de conditionnement des semences;
- le manque de connaissances en technologie de production de semences de qualité;
- l'absence de moyens pour identifier les semences (par opposition aux graines) sur les marchés; et
- l'absence d'un approvisionnement régulier en semences de souche.

Ces contraintes devaient être réduites par le projet SPA afin de faciliter la création de petites et moyennes entreprises semencières. Le projet avait identifié les services suivants comme étant la clé du développement du système d'approvisionnement en semences:

- la certification (la garantie de la qualité)
- le conditionnement
- la production des semences de souche.

La stratégie du projet consistait à travailler avec le DPCS pour encourager le développement de la production des semences de céréales par le secteur privé. Le spécialiste de la certification devait consacrer une partie de son temps à aider le DPCS dans la ré-évaluation des critères utilisés pour choisir et suivre les producteurs de semences sous contrat, en vue d'identifier les producteurs individuels, les coopératives et les entreprises agro-industrielles qui étaient le plus en mesure de multiplier les semences de façon efficace, et dont la qualité serait le plus conforme aux normes commerciales de certification.

En même temps, le spécialiste de la certification devait aider à développer les services de certification du DPCS en organisant une formation en cours de service plus formelle et plus personnelle; en faisant une ré-évaluation des règlements

116

et critères de certification utilisés pour choisir et suivre les producteurs de semences; en aidant à réorganiser et rationaliser la Division du contrôle et de la certification des semences; enfin, en aidant le DPCS à créer des associations semencières afin de veiller aux intérêts des producteurs de semences céréalières.

De plus, le spécialiste de la certification des semences aiderait à la création d'une agence indépendante pour le contrôle de la qualité et la certification des semences. Enfin, il conseillerait le gouvernement pour la loi sur les semences et la politique semencière. Cependant, le projet n'était pas en faveur d'une loi des semences trop stricte pour imposer la certification du DPCS dans les premières phases du projet, ce qui pourrait entraver le développement de l'esprit d'entreprise.

Le projet avait le sentiment que dès que le DPCS serait en mesure d'améliorer ses opérations de certification, et de garantir ainsi la qualité du produit, les agriculteurs, choisiraient les semences certifiées par le DPCS plutôt que les semences non certifiées, et que la demande augmenterait sur le marché.

Au fur et à mesure que le projet SPA donnerait du crédit aux producteurs de semences de céréales, sous forme de prêt commercial annuel de production, ceci encouragerait de nouveaux agriculteurs à se lancer dans la production des semences. Le DPCS réduirait alors progressivement ses contrats lorsque les producteurs privés de semences augmenteraient leur production. Le projet encouragerait aussi les producteurs les plus avancés à prendre des emprunts à moyen terme pour l'acquisition de petites unités de conditionnement. Enfin, le projet espérait que les producteurs de semences se lanceraient dans le production de semences de base, en recevant les semences de souche directement de l'ISRA.

4. LES TACHES DU SPECIALISTE DE LA CERTIFICATION DES SEMENCES

Le spécialiste de la certification des semences avait pour mission d'aider la Division du contrôle et de la certification du DPCS. Cette assistance devait prendre fin lorsque le service de certification du gouvernement aurait été créé, lorsque l'industrie semencière du secteur privé serait solidement établie, et que les deux auraient prouvé qu'ils étaient capables de remplir leurs fonctions.

4.1. Tâches générales:

- Conseiller le MDRH sur la loi des semences et une politique semencière qui soit conforme à la nouvelle politique agricole;
- aider le DPCS à mettre en place et organiser un service de certification des semences efficace;
- collaborer avec l'expert de l'ISRA chargé de la production des semences de sélectionneur et de la recherche sur la qualité des semences;
- preparer un programme de formation pour le personnel du DPCS sur la certification des semences et le programme de contrôle de la qualité;
- conseiller sur les moyens de promouvoir la collaboration entre les diverses agences qui sont liées à la certification;
- Collaborer avec le MDRH à l'élaboration, l'évaluation et l'exécution du programme de certification des semences sur le terrain;
- avoir des contacts étroits avec le chef de mission et le directeur du Projet au MDRH pour les tenir informés des progrès accomplis, des problèmes qui se posent et pour recommander les solutions appropriées.

4.2. Tâches spécifiques:

- Occuper les fonctions de directeur, de leader et d'assistant technique pour le personnel concerné du DPCS dans les domaines de la certification des semences et du contrôle de la qualité;

- selon les requêtes du MDRH, participer à l'application et à la remise à jour de la loi sur les semences;

- assurer la formation technique du personnel du DPCS dans les domaines suivants:
  - les activités de certification des semences dans les champs,
  - la gestion d'un laboratoire des semences et les techniques d'analyse,
  - la prévention des mélanges variétaux et des contaminations,
  - les conditions optimales de l'entreposage;

- collaborer avec le MDRH dans la préparation des spécifications et du programme d'acquisition des équipements et des fournitures dans le cadre du contrat avec le pays hôte;

- aider le MDRH à sélectionner parmi le personnel professionnel sénégalais, des candidats pour des programmes de formation au niveau de la maîtrise, dans les domaines du développement de l'industrie semencière et de l'application des programmes nationaux de certification des semences.

5. L'APPROCHE DU SPECIALISTE

En suivant l'approche générale et le plan de travail du document de projet, le spécialiste de la certification et son homologue mettaient au point l'approche qui semblait le mieux convenir pour réaliser les objectifs du projet. Mais dès le début, il était clair que les objectifs de la composante semencière du projet SPA étaient très ambitieux et difficiles à réaliser, en particulier pour les raisons suivantes:

a - La privatisation des activités agricoles exige une approche orientée vers le marché, ce qui n'est pas toujours facile lorsque l'on a affaire à des cultures de subsistance, comme c'est le cas au Sénégal pour la plupart des céréales.

b - Bien que le Sénégal ne soit pas un grand pays, la diversité de ses climats et de son peuple exige que l'on suive des approches différentes pour chaque région et chaque culture.

c - Le fait que le DPCS accordait aux céréales un degré de priorité inférieur à celui de l'arachide.

d - Les retards au démarrage du projet et la clôture prématurée qui ont considérablement réduit le temps disponible pour l'exécution du projet.

Face à ces contraintes et pour en réduire les effets, les experts semenciers du projet décidaient de concentrer les premiers efforts dans une région du sénégal dont la culture principale était une céréale, et comme la privatisation était le principal objectif du projet, la céréale choisie serait une culture de rapport, et dans une région où l'arachide faisait moins de concurrence et où la culture serait moins sensible à des conditions climatiques adverses.

Un excellent paramètre permettant de mesurer le peu d'importance accordé par le DPCS aux céréales par rapport à l'arachide est la répartition de son personnel. En 1989, plus de 90% du personnel de terrain du DPCS travaillait à plein temps dans la production des semences d'arachides et moins de 10% travaillaient avec toutes les autres cultures, céréales inclues (figure 1). Cette répartition déséquilibrée pourrait s'expliquer en comparant la quantité de semences d'arachides aux autres semences produites dans le pays. Cependant, il était clair que tous ces agents de terrain de l'arachide étaient là pour garantir le remboursement des prêts que le DPCS/PTS avait accordé aux producteurs de semences. Le contrôle de la qualité n'était pas leur principal souci.

Le riz irrigué de la région de Saint-Louis fut choisi pour servir de "projet pilote" pour les premières interventions du projet SPA. Dans les saisons suivantes les expériences positives devaient être adaptées aux autres céréales et transferrées dans les autres régions de production.

Les problèmes de la certification ne sont pas les mêmes dans toutes les régions et pour toutes les cultures du Sénégal. La production des semences de maïs était entre les mains d'un projet allemand qui en détient le monopole dans le pays; le personnel de ce projet était peu disposé à la privatiser. Toutefois, dans le domaine de la certification des semences, le projet SPA, en collaboration avec ce projet, pouvait aider le DPCS à mettre sur pied un programme de contrôle de la qualité sur les lieux de la production, durant toutes les phases de la production, jusqu'à l'apposition de l'étiquette des semences certifiées.

Les autres céréales exigeaient d'autres types d'adaptation. Et comme ces semences étaient produites sur une très petite échelle par l'agence de développement régionale et pour un marché très limité, l'approche du projet SPA aurait été de promouvoir une production de semences de meilleure qualité par un groupe déterminé de petits agriculteurs, en finançant la production pendant les premières années et en veillant à à ce que la semence produite soit de bonne qualité, et en même temps de lancer un bon programme de promotion par les médias pour assurer un marché pour les semences certifiées. Cette approche serait reprise dans d'autres régions où ces cultures sont importantes.

Comme la production semencière est une activité hautement spécialisée, le spécialiste de la certification considérait que les clients cibles pour les services de certification seraient les entrepreneurs moyens, plus orientés vers la technique et qui seraient encouragés à se lancer dans la production semencière en vue d'obtenir un revenu plus élevé. Malheureusement il n'y avait pas de producteurs de semences répondant à ce profil. On prévoyait aussi de créer des groupes pendant que les producteurs actuels (des petits agriculteurs groupés en GIE et travaillant sous contrat avec l'agence de développement régionale) étaient encouragés à se lancer dans la production privée et à recevoir plus de formation technique pour répondre au profil décrit ci-dessus.

Après avoir étudié le système semencier du pays, le programme de certification des semences du projet SPA était élaboré en le basant sur les quatre points suivants:

- la restructuration du service de certification des semences;
- la création de conseils régionaux des semences;
- l'application de la législation des semences;
- le programme de formation sur la certification des semences.

5.1. La restructuration du service de certification des semences:

Ce programme impliquait la restructuration du DPCS lui-même. La production des semences et la certification sont des activités très liées, mais elles sont en conflit lorsqu'elles sont exécutées par une même institution. Pour lever cette contrainte, le projet SPA proposait de séparer le personnel de terrain du DPCS et qui s'occuperait exclusivement de certification. Dans le cas de la région de Saint-Louis, le DPCS produisait les semences de souche alors que le SAED produisait des semences de riz certifiées par le DPCS. Aussi, le projet SPA proposait une amélioration substancielle des services de certification qui, dans les premières phases prouverait à l'agence de développement régional et aux producteurs sous contrat que ces services sont à la fois utiles et fiables. A la fin du projet le service devait devenir encore plus fiable et aider la jeune communauté des producteurs de semences privés à produire suivant des normes de qualité plus élevées.

Le service de certification des semences que le DPCS mettait à la disposition du SAED consistait à faire une ou deux visites d'inspection dans les champs des agriculteurs choisis par l'agence de développement régionale pour multiplier les semences de base qu'ils avaient achetés auprès du DPCS. Au moment de la moisson, des échantillons étaient prélevés et envoyés au laboratoire du DPCS pour y être analysés. La faiblesse de ce service était évidente après la récolte. Le personnel du SAED chargé d'acheter les semences des agriculteurs multiplicateurs ne se souciaient jamais de savoir si le DPCS avait approuvé ou rejeté les champs concernés. Très souvent, les semences étaient achetées chez les paysans sous contrat et transportés vers le centre de conditionnement **avant** que le DPCS ait pu faire l'analyse en laboratoire, ce qui montre le peu d'intérêt que le SAED accordait au service de certification.

L'amélioration du programe de certification du DPCS proposée par le projet SPA consistait à instaurer un suivi rapproché de la qualité des semences pendant toutes les phases de la production. Les visites dans les champs étaient à compléter par des formulaires à remplir et des analyses de laboratoire rapides, ce qui permettrait aux producteurs de semences comme le SAED de connaître les lots approuvés et qui seraient clairement identifiés dans les champs. Enfin, le suivi strict pendant le conditionnement s'achèverait par l'apposition de l'étiquette "semences certifiées" sur les sacs contenant des semences pleinement certifiées.

122

La restructuration du service de certification du DPCS proposée par le projet SPA comprenait aussi l'amélioration de l'infrastructure logistique. Les laboratoires régionaux devaient être remodelés, certains équipements simples mais importants devaient être acquis et les agents du terrain avaient besoin de véhicules adaptés aux conditions des routes.

5.2. La création des conseils régionaux des semences:

Bien que le Sénégal soit constitué de plusieurs régions avec des contrastes climatiques et des populations d'origines ethniques diverses, le processus de prise de décisions est hautement centralisé, laissant peu de flexibilité pour le développement dans le contexte régional. C'est le besoin de promouvoir et de renforcer la structure institutionnelle de l'industrie semencière au niveau des régions qui ont poussé le spécialiste de la certification des semences à proposer la création de conseils régionaux des semences.

Le but des conseils régionaux des semences était de coordonner sur le plan régional les diverses institutions engagées dans l'industrie semencière et en même temps d'assurer le fonctionnement du service de certification dans la région. En d'autres termes, les conseils devaient joindre leurs efforts à ceux du MDRH dans la région pour soutenir un service de certification efficace. Les conseils régionaux des semences recevraient des ressources financières par le canal de leur organisation privée, c'est-à-dire les clients du service de certification, pour offrir ces services sur une base autonome.

Il était prévu que la composition des conseils pouvait varier d'une région à l'autre, mais qu'ils incluraient toujours des représentants des principales organisations du secteur semencier telles que: les organisations d'agriculteurs représentant les producteurs de semences et les consommateurs (GIE, ONG, etc.), les institutions de recherche, le service de vulgarisation, les chambres de commerce, les négociants en semences et le service de certification.

La présidence des conseils régionaux des semences serait assurée par les membres à tour de rôle, en veillant à maintenir l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé. L'agent régional du service de certification serait un membre non-votant du conseil, et pourrait en être le secrétaire exécutif.

Un type d'activité que le conseil pouvait entreprendre était le développement des voies de commercialisation pour les semences certifiées, grâce à des campagnes de promotion pour

l'utilisation de ces semences et la création de marchés de détail locaux.

Un autre domaine dans lequel les conseils pouvaient intervenir était de faire fonctionner les centres de conditionnement existants et appartenant à l'état et qui devaient être privatisés. Les conseils pouvaient mettre en place un mécanisme intérimaire pendant le processus de privatisation des équipements du gouvernement.

La réussite du programme de privatisation de l'industrie semencière dépend beaucoup de la création des conseils régionaux des semences. Ces conseils seraient le lien entre le secteur public et le secteur privé et fourniraient l'appui nécessaire pour le développement de l'industrie semencière. Cependant, l'approche de la régionalisation, totalement nouvelle au Sénégal, avait besoin d'être reconnue et aidée par le gouvernement central qui devait leur donner l'autorité de formuler et d'exécuter la politique semencière régionale. Les experts du projet SPA comptaient sur la direction du projet et l'USAID pour exercer leur influence sur les conseillers politiques du gouvernement du Sénégal pour appuyer et promouvoir l'approche de l'autonomie régionale pour la privatisation.

Les conseils régionaux des semences pourraient être mis sur pied par un animateur spécialement recruté et formé par le projet SPA. Cet animateur concentrerait ses efforts tout d'abord sur la promotion du conseil parmi les institutions publiques et privées dans la région. Puis il consacrerait une grande part de son temps à organiser le secteur privé: producteurs de semences, distributeurs et consommateurs. Pendant les réunions, il serait le président de séance et veillerait à maintenir l'équilibre entre les secteurs public et privé.

Une fois établi, le conseil serait en mesure d'obtenir des fonds pour poursuivre ses activités et le poste d'animateur de séance serait éliminé pour faire place au président élu du conseil.

5.3. L'application de la législation semencière:

Avant l'arrivée de l'équipe de Chemonics au Sénégal, le DPCS avait déja préparé et soumis une proposition de loi sur les semences avec les décrets présidentiel et ministériel. Une fois approuvé, l'application de la loi nationale sur les semences exigeait une documentation détaillée sur la production, la certification et la commercialisation des

semences, qui définissait, interprétait et complémentait clairement la loi sur les semences. Le projet SPA a apporté son concours à la préparation de deux documents:

5.3.1. **Les normes et règlements pour la production, la certification et le commerce des semences:** le projet SPA proposait de préparer les premières normes et règlements pour la production, la certification et le commerce des semences qui fourniraient toutes les informations nécessaires aux personnes concernées par le programme semencier pour se conformer à la loi sur les semences. Les producteurs de semences, par exemple, sauraient comment préparer et entretenir leurs champs, et comment remplir les documents de certification. Les agents de la certification des semences seraient en mesure de comprendre leur rôle en suivant les procédures de certification. Les marchands de semences sauraient exactement comment se conformer à la législation sur le commerce des semences.

Une fois la loi nationale des semences approuvée, ce document devra être finalisé.

5.3.2. **Le catalogue des variétés:** la loi nationale sur les semences ne peut reconnaître comme semences certifiées que celles de variétés qui ont été officiellement mises en circulation par la recherche après avoir prouvé leur supériorité. Ce processus de certification doit être dirigé par un "comité d'approbation des variétés" qui sera chargé de publier périodiquement un catalogue des variétés reconnues. Le projet SPA a assemblé toute l'information disponible dans des documents de recherche locaux, et préparé un document préliminaire de ce qui serait le premier catalogue avec les variétés couramment utilisées au Sénégal.

Il convient de mentionner ici que ce catalogue sera une contribution du projet SPA au comité d'approbation des variétés qui sera créé lorsque la loi nationale sur les semences sera approuvée.

5.4. Le programme de formation en matière de certification:

Le programme de formation proposé par le spécialiste de la certification des semences comportait trois parties:

- une formation en cours d'emploi pour les agents du terrain;
- des séminaires et ateliers au niveau national; et,

des formations de courte et de longue durée outremer.

5.4.1. **La formation en cours d'emploi** était proposée comme un type de formation routinier qui serait donnée durant toutes les phases de la production, à commencer par la préparation de la saison, comment approcher les producteurs de semences, leurs responsabilités, les techniques d'inspection des parcelles, l'identification des lots et les analyses en laboratoire. Le suivi des lots de semences tout au long du processus de production jusqu'à l'étiquetage des sacs de semences certifiées, faisait aussi partie de ce programme de formation.

5.4.2. **Les séminaires et les ateliers** avaient pour objet de rassembler les techniciens provenant de plusieurs régions et de leur donner une formation sur des sujets comme la physiologie des semences, les analyses de laboratoire et d'autres sujets selon les besoins. Dans les premières phases du projet SPA, ces programmes de formation auraient aussi été consacrés à présenter l'approche du projet aux différentes régions et les impliquer dans son programme.

Dans la seconde et la troisième année, les ateliers devaient porter sur le conditionnement des semences et la pratique des analyses en laboratoire.

5.4.3. **Le programme de formation outremer, de longue et de courte durée, sur la certification des semences:** ce programme de formation avait pour but de préparer un groupe de techniciens de haut niveau qui auraient une influence sur l'avenir de la politique semencière du Sénégal. Aussi, le projet SPA et le spécialiste en certification devaient jouer un rôle important dans le choix des techniciens sénégalais les plus capables pour les envoyer recevoir cette formation à l'étranger.

126

6. RESULTATS

Les résultats de la composante de certification des semences du projet SPA étaient très prometteurs, si on tient compte, premièrement de l'environnement dans lequel le spécialiste devait travailler, deuxièmement du fait que le projet n'a eu qu'une seule saison complète pour confirmer toutes les innovations proposées. Le projet SPA quitte le Sénégal au milieu de sa seconde saison de production.

Le DPCS, comme certaines autres institutions gouvernementales du Sénégal, dépendait financièrement et administrativement de l'assistance française, en l'occurence le Plan triennal semencier (PTS), financé par la France. L'arrivée des experts du projet SPA créait une situation de conflit. Le directeur du DPCS, qui était aussi le directeur du PTS, voulait que la composante semencière du projet SPA soit entièrement administrée par lui, tant sur le plan technique que sur le plan financier. En fait, l'approche du DPCS était que le projet SPA viendrait financer une partie du programme déja établi. Il était donc clair que le DPCS avait très peu d'intérêt envers le programme établi par la projet SPA et l'incompatibilité administrative servait de prétexte pour bloquer les activités du projet SPA.

Pour aggaraver la situation, les blocages étaient acceptés par le directeur du projet SPA et le chef de mission du contractant, qui semblaient plus intéressés à la réussite de la composante crédit.

Comme nous l'avons déja mentionné, les experts semenciers du projet SPA avaient choisi la région de Saint-Louis pour y concentrer leurs premiers efforts, et, en dépit de toutes les contraintes, les résultats étaient très prometteurs. Ces résultats sont présentés

6.1.1. **L'enquête sur la qualité des semences à la ferme:** cette première et importante activité sur le terrain consistait à collecter des information concernant les problèmes de qualité des semences auxquels le projet SPA aurait à faire face dans la région. Une enquête sur la qualité des semences à la ferme, enquête par sondage, était lancée et 613 questionnaires étaient remplis au cours d'entretiens avec les agriculteurs. En outre, des analyses de laboratoire portant sur 567 échantillons de semences de riz nous donnaient une évaluation quantitative et qualitative des problèmes semenciers dans la région. Comme les résultats de cette enquête ont été présentés dans un document séparé, nous ne donneront ici que les résultats principaux:

a) Résultats du questionnaire:
Dimensions des exploitations: il y a des différences notables dans la taille des champs de production et les systèmes d'exploitation entre les trois zones étudiées. A Podor et à Matam, les parcelles irriguées sont en moyenne bien plus petites qu'à Dagana (Figure 2).

La méthode de plantation est aussi un excellent paramètre pour caractériser le système d'exploitation. Alors que le semis à la machine est fait d'habitude par les plus grand exploitants, qui sont hautement mécanisés, le semis à la volée de semences prégermées est pratiqué par les agriculteurs moyens et la méthode du repiquage, qui nécessite beaucoup de travail, n'est pratiquée que par les plus petits exploitants pour qui le riz est essentiellement une culture de subsistance. Bien qu'aucun des exploitants interrogés n'ait mentionné l'utilisation de semoirs mécaniques, on notait cette tendance à Dagana où se trouvent de grandes exploitations. Par contre, à Matam, il y a un grand nombre de petits agriculteurs qui font le repiquage (Figure 3).

D'une façon générale, les agriculteurs de la région utilisent leur propre production comme semence pour la saison suivante. Interrogés sur la qualité de leurs semences, la majorité des agriculteurs pensait qu'ils avaient des semences de bonne qualité (Figure 4).

Dans la région de Saint Louis, le riz est une culture de rapport puisque la majorité des producteurs vendent au moins une partie de leur récolte. Cette tendance est plus importante à Dagana où 12% seulement des

agriculteurs interrogés produisent exclusivement pour leur consommation familiale.

Un paramétre très important pour évaluer les possibilités de réussite de la privatisation en agriculture est l'opinion de l'agriculteur au sujet du prix de son produit sur le marché. Les agriculteurs du monde entier ont tendance à penser qu'ils ne sont pas bien rémunérés. Il a été surprenant de constater que près de 50% des agriculteurs ne se plaignaient pas du prix de leur paddy (Figure 5).

b) résultats des analyses des échantillons de semences:

La production de riz dans la région de Saint Louis utilise deux variétés seulement: la variété JAYA, dont la présence est plus fréquente dans le bassin du fleuve Sénégal, et la variété I KONG PAO que l'on rencontre surtout dans le delta du fleuve (Dagana) (Figure 6).

La germination est le paramétre de qualité des semences le plus directement visible à l'agriculteur. Mais, il a été surprenant de noter que les agriculteurs de la région de Dagana, qui sont plus grands, plus sophistiqués, qui utilisent plus d'engrais, etc., étaient ceux dont la semence avait un taux de germination plus bas. Cette donnée importante montre que la demande pour des semences certifiées de haute qualité peut augmenter rapidement, surtout si on considère que cette zone produit plus de 60% du riz cultivé dans la région.

Le degré d'infestation des semences par le riz rouge était le résultat le plus important des analyses de laboratoire. Des quantités alarmantes de graines de cette mauvaise herbe furent trouvées dans presque tous les échantillons prélevés durant l'enquête; la variété I KONG PAO était plus infestée de riz rouge que la variété JAYA (Figure 8). **En se basant sur ces résultats, le programme de certification des semences décidait de diriger ses efforts vers l'éradication du riz rouge.**

Les échantillons de riz prélevés dans la zone de Dagana avaient en moyenne deux fois plus de riz rouge que les échantillons de Podor. Cette différence provient sans doute du fait que la variété I KONG PAO qui est la variété la plus infestée, est prévalente dans la région (Figure 9).

Cette importante enquête sur la qualité des semences n'a eu lieu que grâce à un court-circuit administratif involontaire réalisé par l'expert semencier. Le budget de l'enquête était soumis directement à l'administration du projet SPA qui l'approuvait sans la signature du directeur du DPCS. L'expert et son homologue partaient sur le terrain, collectaient les informations, et par la suite étaient critiqués par l'administration du DPCS qui obligeait le projet SPA à passer par elle pour financer les activités.

6.1.2. L'amélioration du contrôle de la qualité sur le terrain: avec seulement deux agents de terrain, un technicien de laboratoire et l'agent départemental travaillant exclusivement sur la certification des semences, le projet SPA commençait la saison 1989-90 en aidant ces agents à mettre sur pied leur programme de certification. Tout d'abord, nous prenions contact avec les producteurs de semences sous contrat avec le SAED. Au même moment, les agents du terrain avisaient ces agriculteurs que la certification est un service qu'ils doivent demander pour le recevoir. Il était important de leur montrer que le service de certification était un service utile et non une autre forme d'ingérance du gouvernement dans leurs activités agricoles. Certes, ces changements ne se font pas du jour au lendemain, mais le premier changement que les agriculteurs pouvaient noter était la présence quasi permanente des agents de certification dans les champs.

Autre innovation apportée par le projet SPA au contrôle de la qualité pendant la saison 1990/91, le formulaire d'inspection simplifié et tout spécialement conçu pour le riz irrigué. Ce formulaire devait être rempli au cours des visites dans les champs, avec une copie remise à l'agriculteur.

Les changements dans le programme de certification commencèrent réellement à se faire sentir lorsque certains agriculteurs furent avisés que leurs parcelles avaient été rejetées comme source de semences. Comme dans le passé, une pleine coordination n'avait jamais été réalisée entre le DPCS et le SAED, les producteurs sous contrat espéraient que le SAED ne tiendrait pas compte des restrictions de la certification.

Au moment même ou les agents de la certification faisaient leurs tournées dans les champs, l'expert du projet SPA et son homologue rendaient visite au siège du SAED et un accord était conclu pour appliquer strictement

le programme de certification. Comme le SAED était le producteur officiel des semences certifiées, il acceptait d'appuyer le programme de certification et de ne recevoir comme semence que les lots approuvés par le DPCS.

La saison 1989/90 s'achevait avec le rejet de 28 hectares sur les 173 initialement inscrits pour certification. Les producteurs sous contrat furent avisés que les semences récoltées devaient encore passer les essais de laboratoire avant de recevoir l'approbation finale.

6.1.3. **L'établissement d'un programme de contrôle de la qualité après récolte:** au cours des années précédentes, le contrôle de la qualité du DPCS s'arrêtait au moment de la récolte. L'équipe du SAED qui s'occupait de collecter les semences ne consultait jamais le DPCS sur la qualité des semences et le DPCS n'était jamais assez rapide pour soumettre à temps le résultat final des analyses en laboratoire. Par conséquent, toutes les semences produites étaient approuvées.

Avant la saison 1989/90, l'expert du projet SPA, son homologue et le personnel du DPCS en poste à Richard-Toll préparaient un programme de contrôle après récolte qui permettait au service de certification d'étendre le contrôle jusqu'à la vente finale des semences certifiées. Tout de suite après la récolte, les agents du terrain visitaient toutes les parcelles, prélevaient des échantillons des lots et les envoyaient immédiatement au laboratoire du DPCS à Richard-Toll. En dix jours, l'analyse était faite et une liste des champs approuvés était remise aux agents du terrain qui retournaient sur le terrain pour marquer à la peinture tous les sacs approuvés. Une copie de la liste des champs approuvés était envoyée au SAED.

La réaction était mitigée. Le SAED acceptait l'idée de n'acheter que les semences approuvées. Les producteurs sous contrat dont les champs avaient été rejetés commençaient à se plaindre et quelques agriculteurs dont les champs avaient été approuvés refusaient de vendre leur semence au SAED en solidarité avec leurs voisins.

Plus tard une pression politique croissante venant d'une organisation de petits agriculteurs (l'ASESCAW) commençait à s'exercer sur l'analyste semencier du SAED et du DPCS. Comme la plupart des parcelles rejetées l'étaient à cause de la présence du riz rouge, le service

de certification recevait de nombreuses requêtes de passer outre sur ce problème qu'ils considéraient comme n'étant pas de leur faute.

Le nouveau programme de certification se poursuivait dans l'usine de conditionnement du SAED, où seuls les sacs portant la marque à la peinture du DPCS furent admis. Une étiquette de certification était créée pour la région de Saint-Louis et chaque sac de semences certifiées était clairement identifié avec cette étiquette (photos 1 et 2).

Au niveau du marché, les experts semenciers du projet SPA commençaient à encourager les marchands locaux d'intrants agricoles à se lancer dans le commerce des semences. **Pour la première fois une grande partie des semences certifiées du SAED était vendue avant la saison de culture à des revendeurs locaux qui étaient sur place à Dagana.**

Le projet SPA avait programmé une campagne de promotion pour les semences certifiées afin d'augmenter la demande, mais la campagne était annulée vu la faible quantité de semences certifiées disponible. En fait, 64 hectares seulement, sur les 173 inscrit étaient approuvés (Figure 10) ce qui diminuait la quantité de semences certifiées disponibles sur le marché.

L'année dernière, 256 tonnes seulement de semences recevaient l'étiquette de certification. Bien que la direction du DPCS était toujours sur la défensive face aux innovations proposées par le projet SPA, l'utilisation des étiquettes de certification introduites par le projet SPA était reprise pour d'autres cultures et dans d'autres régions du Sénégal. Malheureusement, la similitude s'arrêtait à l'étiquette, et ne reprenait pas l'ensemble du programme de contrôle de la qualité.

L'industrie semencière ne fait que débuter à Saint-Louis. Il faut maintenant élaborer une politique plus orientée vers le client. En parlant aux négociants d'intrants agricoles, nous apprenions qu'ils étaient à court de semences certifiées très tôt dans la saison, et qu'ils vendaient du riz paddy comme semence sans contrôle d'aucune sorte, ce qui leur attirait des plaintes de la part des consummateurs. Et comme la loi sur les semences n'est pas encore approuvée, l'intervention des agents de la certification se limitait à avertir les négociants des

risques qu'ils prenaient à perdre leurs clients et leur réputation.

La saison 1990/91 a été marquée par deux évènements importants: le retrait total du SAED de la production des semences et la réponse immédiate du secteur privé. **La superficie initiale de production de semences était multipliée par 2,5 pour atteindre un total de 420 hectares.** De plus, de nombreux champs de riz étaient semés dans des nouvelles terres irriguées, ce qui diminuait les risques d'infestation par le riz rouge. La saison n'est pas encore terminée mais nous estimons que le pourcentage de champs rejetés baissera de 60 à 40% en cette saison, et que **1.000 tonnes de semences certifiées de riz seront disponibles sur le marché en 1991, soit une augmentation de près de 400% en une année (Figure 11).**

6.1.4. **Le remodelage du laboratoire régional d'analyse des semences:** l'idée de la régionalisation du secteur des semences implique que les institutions régionales deviennent auto-suffisantes. Dans le domaine de la certification des semences, le besoin d'un laboratoire d'analyse des semences remodelé et mieux équipé est évident. Pour la saison 1990/91, le projet SPA avait proposé et l'USAID acceptait de financer le remodelage du laboratoire des semences du DISEM à Richard-Toll. L'aire de travail doublait et les systèmes électriques et de l'eau étaient réparés (Photos 3 et 4).

Malheureusement, la liste des équipements dont ils avaient un besoin urgent n'était pas approuvée par l'USAID. Des instruments simples comme des décortiqueuses auraient permis d'accélérer les analyses en laboratoire et d'obtenir un comptage plus fiable des grains de riz rouge présents dans les échantillons analysés.

Avant l'arrivée de l'expert du projet SPA, l'USAID avait approuvé l'acquisition de toute une liste d'équipements de laboratoire très sophistiqués pour un montant dépassant 100.000 dollars et qui sont inutiles pour le programme de certification actuel du Sénégal. L'équipement pour les tests ELISA, utilisés pour la détection des viroses et celui des tests d'électrophorèse pour l'identification des variétés exigent des laboratoires qui sont totalement exempts de poussière et parfaitement climatisés. L'expert du projet SPA a tenté de remédier à la situation en contactant plusieurs

universités aux Etats-Unis, en vue de former des techniciens du DPCS dans ces domaines. La réponse était connue d'avance: pour la détection des viroses par les tests ELISA, les universités exigeaient des candidats avec un diplôme équivalent au moins à une maîtrise, et une base solide en phytopathologie. Quant à l'utilisation de l'électrophorèse pour l'identification des variétés, ceci ne pouvait se faire que dans le cadre d'un programme de doctorat. Le DPCS n'a jamais été en mesure de proposer des candidats pour ces programmes de formation.

6.2. **La création des conseils régionaux des semences:** comme nous l'avons déja mentionné, la création des conseils régionaux des semences constituait l'activité la plus importante pour la régionalisation et la privatisation du secteur semencier. Mais comme ceci impliquait des changements majeurs dans l'administration sénégalaise, il n'a pas été surprenant de trouver une forte opposition au sein du DPCS. Il a fallu consacrer de nombreuses et interminables réunions avec les techniciens et administrateurs du DPCS pour leur faire accepter le concept des conseils régionaux des semences. Cependant, la vraie surprise était le manque d'intérêt de la part de la direction administrative du projet SPA et plus loin de l'USAID envers une approche qui cadrait si bien avec la "Nouvelle politique agricole".

La création d'un conseil régional des semences à Saint-Louis n'aurait coûté que 35.000 $ EU pendant la première année avec un plan d'auto-suffisance vers la fin du projet.

En plus des dépenses nécessaires, **la création des conseils régionaux des semences avait besoin d'un grand appui politique.** Aucun de ces deux appuis, financier et politique, n'a été obtenu et la création du conseil régional des semences a été abandonné.

Il est difficile d'imaginer jusqu'où le projet SPA serait parvenu dans le développement de la privatisation, si les conseils régionaux des semences avaient été créés. Certes, il est vrai que, grâce aux efforts conjugués de plusieurs bailleurs de fonds, le projet a trouvé à Saint-Louis un organisme de développement régional tout disposé à sortir de la production des semences. Du plus, l'intervention de notre projet était très efficace dans l'organisation du secteur semencier privé, qui prenait le relai des activités de la production semencière. Dans cet aspect, la présence d'un conseil régional des semences aurait sûrement contribué à la

consolidation et au renforcement d'un secteur semencier privé naissant.

6.3. L'application de la législation des semences:

L'expérience à travers le monde montre que la législation des semences n'est pas une nécéssité majeure pour lancer des programmes d'amélioration de l'industrie semencière. Cependant, lorsque l'industrie semencière commence à bouger, l'élaboration d'une loi des semences qui à la fois encourage et règlemente l'utilisation des semences améliorées, devient absolument nécessaire.

Lors de l'arrivée de l'expert de la certification des semences du projet SPA, une loi nationale des semences était en préparation et soumise à l'approbation. Un des soucis du DPCS concernait les normes qui devaient rendre possible l'application de la loi. En suivant l'approche de la régionalisation, l'expert SPA préparait un document de base avec les normes à respecter dans la production, la certification et la commercialisation des semences. Dès que la législation des semences sera achevée, il sera nécessaire de réévaluer ce document pour déterminer s'il est conforme à la nouvelle loi.

Un autre aspect important de la législation des semences sera la création d'un "comité des variétés" qui sera chargé de publier périodiquement un "catalogue des variétés" dans lequel les variétés sont décrites et officiellement acceptées pour la certification. Il existe une revue de bibliographie qui fournit les éléments nécessaires pour décrire les variétés couramment semées au Sénégal et cette publication peut être utilisée par le comité pour servir de base à son premier catalogue.

6.4. Le programme de formation:

6.4.1. **La formation en cours d'emploi:** ce type de formation avait été programmé pour suivre plusieurs étapes, en commençant par les concepts de base de la certification des semences, le prélèvement des échantillons dans les champs, la tenue des livres dans les entrepots, etc. Comme lors de la dissolution du DPCS et de la création du DISEM le personnel de terrain du DPCS avait été presque totalement remplacé, ce programme de formation a été très utile pour les nouveaux venus, au cours de la saison 1990. Les résultats dans ce domaine sont difficile à mesurer à cause de la nature de cette formation, mais

135

surtout à cause de la rotation constante du personnel de terrain.

6.4.2. **Les séminaires et les ateliers:** les résultats dans ce domaine sont mitigés. L'expert SPA avait programmé le premier séminaire pour le mois de novembre 1989. L'objectif était tout d'abord de présenter l'approche du projet SPA aux techniciens du DPCS de toutes les régions et d'introduire certains concepts techniques, par exemple les éléments essentiels des programmes semenciers, la certification des semences, son rôle et ses composantes, etc. Un autre objectif important de ce séminaire était de provoquer un débat sur les processus de privatisation dans l'industrie semencière.

A ce moment, conscient du blocage administratif à l'intérieur du DPCS, l'expert présentait un budget détaillé directement à l'administration du projet SPA qui le retournait en demandant l'approbation préalable du directeur du DPCS, lequel le rejetait rapidement parce qu'il voulait voir d'abord tous les textes des cours préparés sous forme de documents. Après un mois, les documents étaient prêts, mais le prétexte était maintenant que les agents de terrain des régions autres que Saint-Louis étaient trop occupés pour assister au séminaire. L'expert SPA faisait une derniere tentative pour exécuter le programme de formation dans la seule région de Saint-Louis, et cette fois le directeur refusait sans même chercher à trouver une excuse.

Bien que le désir du directeur du DPCS de bloquer les activités du projet SPA était clair à d'autres occasions, l'annulation du premier séminaire avait une influence très négative sur l'expert qui avait gaspillé beaucoup de son temps pour la préparation du programme.

Avec la dissolution du DPCS, une nouvelle division était créée, spécialement pour les besoins de la certification des semences. La DISEM venait avec une mentalité nouvelle accordant une haute priorité à la formation. L'expert SPA était immédiatement sollicité pour collaborer avec la DISEM dans son programme de formation à Thiès, programme spécialement conçu pour les nouveaux employés qui n'avaient aucune expérience en certification.

Le second séminaire proposé par l'expert en certification rencontrait une atmosphère de travail totalement

différente; cette fois, il avait l'appui des directeurs de la DISEM et du projet SPA. Le problème du riz rouge reconnu en premier durant l'enquête sur la qualité des semences et plus tard dans les champs de production de semences, était le sujet de cet important séminaire au cours duquel les techniciens travaillant dans la recherche, la certification, la vulgarisaion et la production des semences de riz avaient l'occasion de se réunir et de discuter librement des méthodes de lutte contre cette mauvaise herbe, avec l'aide du Dr. Emery Ford Eastin, qui fait autorité en la matière.

6.4.3. **La formation de courte et de longue durée outremer:** bien que le programme de formation du projet SPA était sous la responsabilité du chef de mission, l'expert semencier pense qu'il aurait dû avoir un rôle important dans la sélection des candidats à la formation en certification. Ceci est particulièrement important parce que le programme de formation peut être un moyen de motiver les nationaux envers les activités du projet.

Comme pour d'autres activités du projet SPA, et sur lesquelles le directeur du DPCS avait la main mise, le choix des candidats était aussi l'objet de blocages qui empêchaient le projet d'atteindre ses objectifs en matière de formation. Deux techniciens seulement étaient choisis pour une formation en technolcgie des semences, et l'expert semencier du projet n'avait pas même été consulté.

6.5. Remarque finale:

La seconde année du programme semencier du projet SPA commençait avec la dissolution du DPCS, en janvier 1990. Presqu'au même moment, par suite de changements internes à l'USAID, toutes les activités du projet SPA étaient suspendues jusqu'à l'évaluation de mi-course, qui s'achevait en août. Bien que l'évaluation reconnaissait toute l'importance de la poursuite de l'assistance dans le domaine de la certification des semences, l'USAID décidait de mettre fin à cette composante avec l'ensemble du projet.

Il est ironique de constater que **la création du DISEM en juillet 1990 était très bénéfique au programme de certification des semences du projet SPA. Malheureusement, il était trop tard.** L'assistance du projet SPA prendrait fin en décembre 1990 et devait se limiter aux activités suivantes:

137

- le remodelage du laboratoire d'analyse des semences à Richard-Toll;
- l'élaboration de la législation en matière de semences;
- la préparation du catalogue des variétés;
- l'organisation du séminaire sur le riz rouge;
- le suivi des activités de certification des semences dans les champs.

Toutes ces activités furent accomplies avec succès.

7. LES LEÇONS A TIRER

La vie du projet SPA a été de courte durée, mais elle était pleine d'expériences et elle a permis de tuirer certaines leçons, les unes que l'on peut caractériser de positives, et qui peuvent être reproduites dans d'autres projets ou d'autres pays, les autres plus négatives et qui sont à éviter.

7.1. Ce qu'il faut faire:

- Diviser les régions du pays par cultures principales et adapter le programme de certification aux besoins spécifiques de chacune de ces régions;

- en matière de privatisation de la production de semences, veiller à ce que de nombreux agriculteurs soient impliqués dans ce processus, ce qui stimulera la compétition pour obtenir une semence de qualité;

- dans chaque région, identifier la culture pour laquelle l'utilisation de semences de haute qualité aura l'impact le plus bénéfique, puis promouvoir la production de semences pour cette culture à travers les organisations locales, les aider à développer un marché et veiller, avec un programme rigoureux de contrôle de la qualité, à ce que les semences produites aient la qualité recherchée.

- promouvoir la régionalisation de la production semencière et de la certification, et déléguer aux régions le pouvoir de décider de leur propre programme;

- mettre la production semencière aux mains des agriculteurs les meilleurs et les plus avancés du point de vue technique. **La privatisation de la production semencière n'est pas une aide sociale, mais une entreprise agricole.**

7.2. Ce qu'il faut éviter:

- Eviter de fixer des normes de certification trop élevées, ce qui risque d'intimider ou de paralyser le développement de l'industrie semencière;

- éviter un programme de certification trop élaboré; il est préférable d'avoir un programme plus simple mais fonctionnel;

139

- éviter les programmes gouvernementaux qui distribuent les semences aux agriculteurs; il vaut mieux promouvoir l'acquisition et l'utilisation de semences de qualité;

- le choix de l'équipement et des fournitures doit être inclu dans les tâches de l'assistance technique afin qu'ils répondent aux besoins du programme, plutôt que d'en laisser la responsabilité au personnel local.

8. RECOMMANDATIONS

. Dans les projets qui s'occupent de privatisation, les investissements doivent être faits à la fois pour les secteurs public et privé, pour éviter la tendance de faire de grandes dépenses non-remboursables pour le secteur public et avoir peu à offrir au secteur privé.

. Au cas où les institutions gouvernementales, comme c'était le cas au Sénégal, manifestaient peu d'intérêt envers l'approche du projet pour la certification des semences, l'assistance technique pourrait être beaucoup plus efficace en **aidant directement le secteur privé** à appliquer son propre programme de contrôle de la qualité et à développer le marché pour ses semences.

. Un projet tel que le SPA, avec ses concepts d'innovation, comme la privatisation de certains biens et activités du gouvernement, et la décentralisation des prises de décision par la régionalisation, ne peut réussir qu'avec un effort conjoint. Cet effort doit d'abord venir de la direction du projet, puis de l'USAID et des niveaux supérieurs du gouvernement du pays-hôte.

. **Les réalisations du programme de certification des semences du projet à Saint-Louis ne sont pas encore solidement établies.** La faiblesse de l'agence de certification est évidente quand on la compare à la croissance du secteur semencier privé. **Un échec de la nouvelle DISEM dans l'accomplissement de sa tâche dans le contrôle de la qualité pourrait porter atteinte à sa réputation et frustrer le producteur de semences privé.**

. Il faut profiter de l'enthousiasme du personnel de terrain, qui est parfois masqué par les lenteurs de l'administration centrale.

. La direction du projet et l'USAID devraient montrer l'intérêt qu'ils portent aux réalisations du projet, en faisant des visites périodiques sur le terrain et en accompagnant les experts.

. **Un programme de promotion par les médias doit être lancé avant la prochaine campagne du riz pour aider les producteurs privés de semences à vendre les semences produites.**

. **Chaque céréale exige une approche différente pour la privatisation de la production semencière et la mise en place d'un service de certification.** Les semences de maïs peuvent suivre un programme semblable à celui mis en place pour le riz dans la région de Saint-Louis. **Des cultures telles que le millet, le sorgho et le niébé devraient commencer sur une toute petite échelle avec des**

ONG, et être liés à un bon programme de promotion de l'utilisation des semences, ciblé sur les petits agriculteurs.

. **La nouvelle DISEM a besoin d'aide, à la fois technique et financière, pour mettre en place un service de certification des semences au Sénégal. Pour la première fois, cette activité est totalement séparée de la production des semences, ce qui augmente ses chances de réussite. L'appui à la DISEM doit se poursuivre.**

. Le vrai concept d'assistance technique doit encore être développé au Sénégal. Les programmes d'action sur lesquels tout le monde est d'accord doivent être entièrement exécutés par les techniciens sénégalais. Les homologues devraient travailler à plein temps à l'exécution du projet.

. Les experts ne devraient pas être totalement exposés aux défauts de l'administration locale. Comme ceci ne peut être changé, une administration de type américain devrait prévaloir au moins à l'intérieur du projet.