

**REPUBLIQUE DU SENEGAL**

*Un Peuple – Un But – Une Foi*



---

**Chambre des Affaires Administratives**

**Audit de la Gestion des Semences arachidières**

**Gestions 2017-2020**

---

**Rapport Définitif**

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION GENERALE

#### Première partie : LE CADRE DE LA GESTION DES SEMENCES ARACHIDIÈRES

##### **I. Le cadre institutionnel et politique**

###### **A. La politique semencière**

1. Une absence d'un document politique semencière nationale
2. L'inefficacité des différentes stratégies de reconstitution du capital semencier :

###### **B. Les acteurs de la gouvernance du secteur semencier**

1. L'Institut sénégalais de Recherches agricoles (ISRA)
2. Les Producteurs de semence (OP)
3. Le Service officiel de contrôle des semences (SOC)
4. Le Conseil national consultatif des semences et Plants (CNCSP)
5. Le Comité National Interprofessionnel de l'Arachide (CNIA)

##### **II. Les cadres juridique et technique de la gestion des semences arachidières**

###### **A. Le cadre juridique de la gestion des semences**

1. La législation nationale
2. Le règlement communautaire

###### **B. Le contrôle de la production**

1. Le contrôle en amont de la production
2. Le contrôle post production

#### Deuxième partie : LES MECANISMES DE GESTION DE LA SUBVENTION

##### **I. Le processus de mise en place des semences d'arachide subventionnées**

###### **A. Un manque de transparence dans le choix des opérateurs privés semenciers**

1. L'absence de marchés publics pour l'acquisition de semences d'arachides
2. Les identités multiples de l'opérateur bénéficiaire de notification

###### **B. Des insuffisances notoires dans la cession des semences**

1. Des contre-performances dans les mécanismes de cession des semences
2. Un contrôle interne déficient

##### **II. Le paiement de la subvention**

1. Les irrégularités sur le compte de dépôt
2. Les irrégularités sur le compte bancaire n°0100251160012117701-77

## **LISTE DES TABLEAUX**

**Tableau n°1 : Objectifs de production de semences d'arachides (en tonnes)**

**Tableau n°2 : Transferts en capital sur le Fonds de reconstitution du Capital Semencier**

**Tableau n°3 : Situation de la production de semences de prébase**

**Tableau n°4 : Nombre d'agrément délivrés de 2017 à 2020**

**Tableau n°5 : Situation du parc automobile et des bâtiments administratifs**

**Schéma conventionnel de multiplication des semences (à enlever de la liste des tableaux)**

**Tableau n°6 : Extrait compte de dépôt n° SN048010010010423300696 (redevances sur les étiquettes de certification)**

**Tableau n°7 : Répartition des crédits du Programme agricole**

**Tableau n° 8 : répartition par titre des crédits du Programme agricole**

**Tableau n° 9 : Quantités réelles de semences écrémées distribuées par année**

**Tableau n°10 : Identités multiples des bénéficiaires de quota**

**Tableau n° 11 : Ecart sur les règlements de certaines factures**

**Tableau n°12 : Ecart sur le virement de cinq milliards du X janvier 2018**

**Tableau n°13 : Ecart sur le virement de X du 14 février 2020**

**Tableau n°14 : Ecart sur le virement de X du 24 avril 2020**

## SIGLES ET ACRONYMES

**ARMP** : Autorité de Régulation des Marchés publics

**ASPRODEB** : Association sénégalaise pour la Promotion du Développement à la Base

**CBM** : Contrôleur budgétaire ministériel

**CEDEAO** : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

**CNIA** : Comité national interprofessionnel de l'Arachide

**CNRA** : Centre national de Recherche agronomique

**DA** : Direction de l'Agriculture

**DAGE** : Direction de l'Administration générale et de l'Equipeement

**DCMP** : Direction centrale des Marchés publics

**DISEM** : Division des Semences

**DRDR** : Directions régionales de Développement rural

**FAO** : Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

**G0, G1, G2, G3** : Générations annuelles de semences

**IAAF** : Inspection des Affaires administratives et financières

**IRHO** : Institut de Recherches pour les Huiles et Oléagineux

**ISRA** : Institut sénégalais de Recherches agricoles

**ISTA** : (anglais) Association Internationale de Contrôle de Semences

**ITA** : Institut de Technologie alimentaire

**LBA** : La Banque agricole

**MAER** : Ministère de l'Agriculture et de l'Equipeement rural

**NPA** : Nouvelle Politique agricole

**OCA** : Office de Commercialisation agricole

**OPA** : Organisations Professionnelles agricoles

**ONCAD** : l'Office national de Coopération et d'Assistance pour le développement (ONCAD)

**PASA** : Programme d'ajustement du Secteur agricole

**PPAAO** : Programme de Productivité agricole en Afrique de l'Ouest

**PRACAS** : Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture sénégalaise

**PSE** : Plan Sénégal Emergent

**SDDR** : Service départemental de Développement rural

**SOC** : Service officiel de Contrôle

**SONACOS** : Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal

**SONAGRAINE** : Société nationale des graines

**SONAR** : Société nationale d'Approvisionnement du monde Rural

**SYSCOA** : Système Comptable Ouest Africain

**UNCAS** : Union nationale des Coopératives agricoles du Sénégal

**UEMOA** : Union économique et monétaire Ouest Africaine

**UNIS** : Union nationale interprofessionnelle des Semences

## **DELIBERE**

**Le présent rapport définitif est adopté par la chambre des Affaires administratives, en sa séance du 18 août 2022, conformément aux dispositions des articles :**

- **3, 31, 43, 44, 45 et 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes ;**
- **12, 14, 15 et 16 du décret n° 2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes.**

### **Ont assisté à la séance :**

- **Monsieur Mamadou THIAO, Président par intérim ;**
- **Madame Takia Nafissatou Fall CARVALHO, Conseiller référendaire ;**
- **Monsieur Papa Demba Diao, Conseiller, rapporteur ;**
- **Madame Zeynab MBENGUE, Conseiller ;**
- **Monsieur Bayal NIANG, Conseiller ;**
- **Monsieur Aly NDIAYE, Conseiller ;**
- **Madame Nna Fatoumata DRAME, Conseiller ;**
- **Maître Ngoné Diop Sy, Greffier de la chambre.**

## **Introduction générale**

Par ordonnance n°01-2020/CC/CAA/G du 03 février 2020, nous avons été désigné, avec l'assistance de Messieurs **Guellé DIACK, Massène SENE et Papa Sambou NDIAYE**, Assistants de vérification, pour conduire **l'Audit de la gestion des semences arachidières, pour les gestions 2017 à 2020.**

La réunion de lancement de la mission a été tenue le 1<sup>er</sup> avril 2021, à partir de 09 h 30 mn au Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement rural entre, d'une part, l'équipe de vérificateurs conduite par le Président de la Chambre des Affaires administratives, Monsieur Hamidou AGNE et d'autre part, les représentants du Ministre, en l'occurrence Messieurs Moussa MBAYE, Directeur de Cabinet, Mamadou Lamine DIOUF, Directeur de l'administration générale et de l'Equipement (DAGE) et Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture (DA), ainsi que d'autres collaborateurs.

Cet audit est effectué sur la base de l'article 3 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes qui dispose que « la Cour des Comptes contribue, par son action permanente de vérification, d'information et de conseil, à :

- la sauvegarde du patrimoine public ;
- La transparence et la sincérité de la gestion des finances publiques ;
- l'amélioration des méthodes et techniques de gestion des organismes publics et des entreprises du secteur public ;
- l'évaluation des politiques et programmes publics ;
- la rationalisation de l'action administrative ».

## 1. Contexte

L'agriculture occupe une place importante dans la vie économique et sociale du Sénégal. Le secteur contribue à hauteur de 9,4% du PIB national et de 62,8% de la valeur ajoutée (en terme nominal) du secteur primaire.

Elle est considérée comme un secteur moteur de l'économie dans le Plan Sénégal Emergent (PSE) qui sert de cadre de référence des politiques publiques sur la période 2014- 2035. Le Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture sénégalaise (PRACAS) opérationnalise le volet agricole du PSE.

Le PRACAS a comme objectif l'atteinte, à moyen terme, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle par cercles concentriques glissants à partir des produits prioritaires à haut potentiel de développement et à haute valeur ajoutée.

Le programme vise spécifiquement les trois aspirations déclinées dans l'axe 1 du PSE « Transformation structurelle de l'économie et croissance » :

- renforcer la sécurité alimentaire du Sénégal et rééquilibrer une balance commerciale dégradée par les importations de produits alimentaires ;
- développer des filières intégrées compétitives à haute valeur ajoutée ;
- préserver les équilibres socio-économiques et dynamiser l'économie rurale.

Le PRACAS a ciblé des filières prioritaires parmi lesquelles on compte l'arachide. Dans la filière arachidière, le PRACAS vise l'optimisation des performances avec une production en 2017 de 1 000 000 tonnes et un volume d'exportation de 100 000 à 150 000 tonnes par an.

Pour atteindre cet objectif, la première stratégie repose sur la disponibilité et l'accessibilité physique et financière de semences, à temps, en quantité suffisante et en qualité.

En effet, l'utilisation de semences de qualité est l'une des voies d'accès au développement agricole d'un pays. La semence est le principal moyen de diffusion du matériel végétal c'est par les semences que les services de sélection et de la recherche font parvenir aux paysans les variétés améliorées qui sont jugées supérieures au matériel végétal déjà diffusé, du point de vue de leur valeur agronomique (rendement, résistance à la sécheresse, aux maladies et aux insectes) et technologique (qualité de l'organe récolté).

Au sens large, on peut définir la semence comme étant tout organe (graine, fragment de tige ou de racine...) par lequel une plante se reproduit en un individu identique en dehors bien entendu de tout accident chromosomique. L'utilisation de semences améliorées est nécessaire à tout programme d'accroissement de la production agricole.

## **Evolution de l'organisation et de la production de semences**

Au Sénégal, la filière arachidière, en particulier la production et la distribution des semences, a connu plusieurs adaptations en fonction de la politique agricole définie par l'Etat. Cette évolution se distingue en quatre phases :

### **Un système d'approvisionnement en semences monopolisé par l'Etat (1960-1983)**

Au début des indépendances, dans un souci de mettre fin à l'économie de traite, l'Etat a exercé un monopole sur l'approvisionnement des semences d'arachide par le biais d'établissements publics spécialisés qui sont successivement, l'Office de Commercialisation agricole (OCA), l'Office national de Coopération et d'Assistance pour le Développement (ONCAD), et la Société nationale d'Approvisionnement du Monde rural (SONAR).

Ces établissements avaient le monopole de l'achat des semences et étaient responsables de la gestion des stocks, de leur conservation et de leur distribution.

### **Un système d'approvisionnement en semences transféré aux huiliers (1984)**

En 1984, l'Etat du Sénégal adopte une Nouvelle politique agricole (NPA). La NPA tourne autour de l'idée que le secteur agricole doit désormais être régi par les règles de l'économie de marché en général, et par celles du profit au niveau du paysan en particulier. Cela se traduit par le désengagement de l'Etat qui décide de transférer aux huiliers la reconstitution et la gestion du capital semencier. Ainsi, à partir de la saison 1985/1986 jusqu'en 2001 c'est la SONAGRAINE, filiale de la SONACOS, qui a la responsabilité de l'approvisionnement en semences.

### **Un système d'approvisionnement en semences privatisé (1994)**

Pour redresser les dysfonctionnements de la NPA, l'Etat a mis en place, en 1994, un Programme d'Ajustement du Secteur agricole (PASA). Un des axes forts de cette politique d'ajustement s'articule autour du désengagement de l'Etat des activités marchandes de promotion, de production, de transformation et de commercialisation. Ainsi, le secteur privé prend le relais des pouvoirs publics en ce qui concerne l'approvisionnement en semences.

### **Un système d'approvisionnement en semences subventionnées (2004)**

Depuis 2004, le Sénégal a mis en place un programme de subvention des intrants agricoles qui permet aux agriculteurs bénéficiaires de disposer de semences, à des prix réduits. Cette réduction peut atteindre les 50% du prix de marché.

## **2. Objectif général**

L'objectif général de cet audit est de vérifier si le système de production et de distribution des semences mis en place par le Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement rural est



fonctionnel, transparent et permet à la filière arachidière d'avoir la disponibilité des semences de qualité et en quantité suffisante.

### 2.1 Objectifs spécifiques

L'Objectif général se décline essentiellement en deux objectifs spécifiques.

Le premier objectif spécifique consiste à s'assurer que le cadre stratégique, organisationnel et juridique de la gestion des semences arachidières est propice au développement de la filière. A ce stade il s'agira :

- de vérifier si les différents acteurs exécutent effectivement les missions qui leur sont assignées ;
- s'assurer que les documents de politique et de stratégie semencière sont adoptés et mis à jour ;
- de vérifier si les textes juridiques pertinents sont appliqués.

Le second objectif spécifique consiste à vérifier si les mécanismes de gestion de la subvention de l'Etat sur les semences sont réguliers, transparents et efficaces. Il sera nécessaire à ce niveau :

- de vérifier si le fonctionnement des commissions locales de supervision, de contrôle et de cession des semences arachidières est conforme aux dispositions réglementaires les régissant ;
- de vérifier si le processus de contrôle des semences par les services techniques (contrôle par les laboratoires régionaux, contrôle au champ par les techniciens, contrôle des stocks par les DRDR et SDDR) obéit aux lois et règlements en la matière ;
- de s'assurer que le processus de présélection des gros producteurs est conforme à la réglementation ;
- de vérifier si les infrastructures de conditionnement et de stockage des semences d'arachide sont adéquates et en nombre suffisant ;
- de vérifier si les crédits de la subvention sont exécutés de manière régulière et transparente.

### 3. Méthodologie

La démarche méthodologique empruntée comprend une revue documentaire, des entretiens et des visites de terrain.

### **3.1 La revue documentaire**

L'équipe a analysé la documentation relative aux textes communautaires, législatifs et réglementaires ci-après :

- Le règlement n° C/REG.4/05/2008 « portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace CEDEAO et les Règlements d'exécution associés » ;
- La loi n° 94-81 du 23 décembre 1994 relative à l'inscription des variétés, à la production, à la certification et au commerce des semences ou plants.
- Le décret n°97-616 du 17 juin 1997 portant réglementation de la production, de la certification et du commerce des semences et des plants
- Le décret n°99-909 du 14 septembre 1999, portant organisation du Ministère de l'Agriculture ;
- Les Accords-cadres ETAT – CNIA du 29 avril 2001 ;
- Les documents stratégiques de reconstitution du capital semencier.

### **3.2 Les entretiens**

L'équipe de vérification a procédé à une série de rencontres, dans la région de Dakar, avec plusieurs parties prenantes.

#### **Entretien avec les autorités du MAER**

- Le Directeur de l'Agriculture ;
- Le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) ;
- Le Chef de la Division des Semences (DISEM) ;
- Le Responsable du laboratoire national de contrôle et de certification des semences ;
- L'Inspecteur des Affaires administratives et financières (IAAF) ;
- Le Chef de la Cellule logistique ;
- Le Contrôleur budgétaire ministériel (CBM) ;
- L'Ordonnateur délégué (OD) ;

#### **Entretien avec les organisations de producteurs et service de recherche**

- Le Comité national interprofessionnel de l'Arachide (CNIA) ;
- L'Union nationale interprofessionnelle des semences (UNIS) ;
- L'Association sénégalaise pour la promotion du Développement à la base (ASPRODEB) ;
- L'Institut sénégalais de Recherches agronomiques et agro-alimentaires (ISRA).

L'équipe de vérification a effectué des missions de terrain dans les régions de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine. Dans chaque région, l'équipe de vérification a rencontré les autorités administratives (Gouverneur, Préfet, Sous-préfet), les services déconcentrés du MAER (DRDR, SDDR, Laboratoires régionaux) et les commissions locales.

Durant la période sous revue (2017-2020) les fonctions de Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural ont été occupées respectivement par Docteur Papa Abdoulaye Seck (22 juin 2015 à avril 2019) et par le Professeur Moussa BALDE (depuis le 07 avril 2019).

Monsieur Oumar SANE a occupé les fonctions de Directeur de l'Agriculture (DA) et Monsieur Mamadou Lamine DIOUF celles de Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE).

Le présent rapport s'articule essentiellement autour de deux parties portant sur :

- Le cadre de la gestion des semences arachidières.
- Les mécanismes de gestion de la subvention sur les semences arachidières.

## **PREMIERE PARTIE : LE CADRE DE LA GESTION DES SEMENCES ARACHIDIÈRES**

La construction d'un système semencier performant est aujourd'hui un objectif stratégique pour tous les Etats qui souhaitent améliorer la productivité et la production agricoles afin d'atteindre la sécurité alimentaire.

Les instruments qui structurent ce système semencier sont, d'une part, le document de politique semencière nationale qui expose les buts, les cibles et les objectifs du gouvernement pour le secteur semencier et, d'autre part, la législation semencière qui permet d'établir les normes et les procédures spécifiques régissant les rôles et responsabilités des acteurs ainsi que le cadre de gestion des semences.

Le système semencier sénégalais, malgré son rôle précurseur en Afrique de l'Ouest, présente des insuffisances aussi bien dans la formulation de la politique que dans l'application correcte de la législation semencière.

### **I. Le cadre institutionnel et politique**

#### **A. La politique semencière**

##### **1. absence d'un document de politique semencière nationale :**

Les semences jouent un rôle fondamental dans le développement agricole. L'amélioration de la qualité des semences permet d'augmenter le potentiel de rendement des cultures, les semences étant l'un des intrants les plus efficaces à moindre coût pour améliorer la production et la productivité des cultures. Ainsi au début des indépendances, l'Etat était le principal acteur du secteur semencier, par conséquent, il pouvait contrôler et agir sur la fourniture des semences comme un instrument du développement agricole, et dans une grande mesure selon ses propres règles.

Cependant, au milieu des années quatre-vingt-dix, l'Etat décide de se désengager au profit du secteur privé de toutes les activités marchandes afin de se consacrer aux missions de service public telles que la définition de politiques, la recherche agricole, la vulgarisation, le suivi-évaluation, les missions de police et de gestion des calamités naturelles.

Avec ce retrait de l'Etat, entre autre, du secteur semencier et le rôle grandissant des opérateurs semenciers, il est devenu nécessaire de fixer des principes clairs pour guider le développement du secteur semencier.

C'est dans ce sens que l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) invite les Etats à se doter d'un document de politique semencière.

Pour aider les Etats à s'inscrire dans cette direction, la FAO a adopté un Guide pour la formulation d'une politique semencière nationale, approuvé par la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture de la FAO lors de sa 15ème session ordinaire, en janvier 2015.

La politique semencière s'entend comme l'expression des intentions du gouvernement concernant le secteur des semences et les activités qui s'y rapportent. Une politique semencière nationale est, selon la FAO, une déclaration de principes qui oriente l'action du gouvernement et explique les rôles des parties prenantes concernées dans la coordination, la structure, le fonctionnement et le développement du système semencier. En effet, l'élaboration d'une politique semencière sert d'ordinaire de cadre global pour les outils de réglementation, telles que les lois sur les semences et autres législations connexes. Elle permet d'exposer, dans leurs grandes lignes, les buts, les cibles et les objectifs du gouvernement pour le secteur semencier, tout en identifiant les principes directeurs, les dispositions et les mécanismes institutionnels nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Ainsi, de l'avis de la FAO, l'absence de politique semencière affaiblit les capacités du pays à assurer aux producteurs agricoles un accès adéquat à des semences de qualité et compromet inéluctablement l'atteinte des objectifs agricoles et l'autosuffisance alimentaire.

Il a été constaté que le Sénégal ne dispose pas encore d'un document de politique semencière nationale à l'instar de pays comme le Mali, le Bénin ou le Niger, malgré sa longue tradition agricole et le rôle moteur du sous-secteur de l'agriculture dans son économie.

Le Sénégal a fait le choix d'adopter, depuis 2013, une stratégie de reconstitution du capital semencier. Mais cette stratégie, malgré un financement conséquent, tarde à produire les effets escomptés, puisqu'elle ne découle pas en amont d'une vision globale bien formulée dans le cadre d'une politique semencière nationale.

Il faut souligner que le MAER dispose d'une habilitation juridique pour la formulation d'un document de politique semencière nationale avec l'arrêté ministériel n°3302, du 14 mars 2000, portant organisation de la Direction de l'Agriculture qui indique clairement, en son article 5, que « *La Division des Semences est chargée d'élaborer et de superviser la mise en œuvre de la politique nationale semencière concernant l'ensemble des cultures d'espèces végétales...* ».

*Pour le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural, la stratégie nationale est arrivée à terme depuis 2020. Une nouvelle politique semencière est en cours d'élaboration. Elle prend en compte les objectifs de souveraineté alimentaire déclinés dans le plan d'actions ajusté et accéléré du Plan Sénégal Emergent.*

**La Cour prend acte de la déclaration du Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural.**

**Recommandation n°1: La Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de prendre les mesures nécessaires pour l'adoption d'un document de politique semencière nationale.**

## **2. L'inefficacité des différentes stratégies de reconstitution du capital semencier :**

Le Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural (MAER) a élaboré depuis 2013 deux stratégies nationales de reconstitution du capital semencier : la stratégie nationale 2013-2017 et la stratégie nationale 2016-2020. Malgré, les projections ambitieuses y contenues, les deux stratégies ont été peu concluantes et les résultats produits, peu importants.

Le premier document de stratégie 2013-2017 avait comme objectif global de contribuer à l'amélioration de la productivité et de la production agricoles et à l'atteinte de la sécurité alimentaire. Cet objectif global était articulé autour de plusieurs objectifs opérationnels de production dont l'atteinte de 40 000 tonnes de semences d'arachides, dans un délai de cinq ans.

Cette stratégie nationale était déclinée autour des trois axes d'intervention ci-après :

**Axe 1 : La Sécurisation de la production de semences de prébase :** l'objectif visé consistait à renforcer la recherche agricole afin de produire des semences de prébase en quantité suffisante, par la poursuite de la réhabilitation des stations et points d'appui à l'expérimentation multilocale (PAPEM) pour soutenir la production de semences et la conservation des noyaux génétiques (souches) des variétés végétales.

**Axe 2 : Le Renforcement des capacités des services techniques nationaux :** il s'agissait notamment de doter les services déconcentrés de moyens conséquents notamment en véhicules, équipements de laboratoire et matériels informatiques.

**Axe 3 : L'Appui à l'émergence d'entreprises privées semencières** : l'idée était de consolider la libéralisation du secteur semencier notamment la production et la commercialisation mais également de veiller à la structuration des entreprises privées semencières.

Ce premier plan stratégique quinquennal (2013-2017) devait permettre le renouvellement du tiers du capital de semences certifiées d'arachides et la constitution d'un stock de sécurité à hauteur de 30% pour les semences de base.

Cependant, en novembre 2015, bien avant le terme du plan stratégique, les autorités du Ministère chargé de l'Agriculture ont abandonné ce plan et publié une nouvelle stratégie nationale 2016-2020 pour la reconstitution du capital semencier.

Dans ce nouveau document, le bilan du premier plan stratégique, fait état clairement d'un constat d'échec dans l'atteinte des objectifs de la stratégie 2013-2017. Le document renseigne en effet, que « *L'objectif de production R2 fixé pour l'arachide à l'horizon 2017 soit 40 000 T est très loin d'être atteint. L'activité est déportée vers un développement important de la production de R3. La R3 est ici un indicateur de persistance de la crise au niveau de la production des semences certifiées d'arachide.* ».

En outre, le bilan stratégique est conclu en ces termes : « *Des efforts importants ont été consacrés au renforcement de la capacité des organisations composantes du système de certification pendant la période 2013 – 2015... Toutefois, malgré ces efforts, les objectifs de production de semences d'arachide, de niébé et de riz des entreprises d'OPS et l'objectif de création d'un environnement favorable au développement durable de la filière semence n'ont pas été atteints...* »

Dans le document de la nouvelle stratégie arrivée à terme en 2020, les « **axes d'intervention** » de la première stratégie sont remplacés par quatre « **enjeux** » et les « **objectifs opérationnels** » remplacés par des « **orientations** ». La seule innovation substantielle notée dans l'articulation de la nouvelle stratégie concerne le volet financement qui constitue le quatrième enjeu du plan.

Enjeu 1 : *Augmentation de la production des semences certifiées*

Enjeu 2 : *Montée en puissance de la capacité de contrôle*

Enjeu 3 : *Assainissement du système de commercialisation des semences ;*

Enjeu 4 : *Augmentation du volume des financements*

A travers ce quatrième enjeu relatif à l'augmentation des financements, les autorités du Ministère avaient pris l'engagement de mettre en place, dès 2016, le fonds semencier. Toutefois, à ce jour, il n'existe pas de fonds semencier au Sénégal.

De surcroît, les objectifs de productions de semences certifiées n'ont également pas été atteints. A titre d'illustration, le document faisait une projection sur 133 tonnes de prébase d'arachides à l'horizon 2020, ce qui aurait totalement satisfait la demande nationale. En dépit de cet engagement, l'ISRA, avec une production de 19,5 T de prébase en 2020, peine à assurer un approvisionnement correct du marché semencier en prébase.

Dans le volet assainissement du système de commercialisation des semences du plan stratégique 2016-2020, le Ministère s'était engagé pour une application rigoureuse de la loi afin d'éradiquer les semences dites « **écrémées** » en sanctionnant tous les contrevenants à la législation semencière. Le constat est que le Ministère non seulement autorise la circulation de semences écrémées mais il continue de les subventionner.

Il apparait, en définitive, nettement, que les différentes stratégies de reconstitution du capital semencier n'ont pas donné les résultats escomptés.

*Le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural estiment que la mise en œuvre de la stratégie nationale de reconstitution du capital semencier, 2013-2017, est une réussite au vu des résultats enregistrés. Ils soutiennent que l'évaluation de la stratégie faite en 2015, a montré que la plupart des objectifs étaient largement atteint avant terme (2017).*

***La Cour précise que contrairement à ce que soutiennent les Ministres le constat d'échec de la stratégie nationale de reconstitution du capital est clairement mentionné dans le bilan du premier plan (cf. document stratégie nationale de reconstitution capital semencier 2015 au point 4.3).***

**Recommandation n°2 : la cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de veiller à la mise en œuvre correcte de la stratégie nationale de reconstitution du capital semencier.**

### **3. Détournement d'objectif du financement de projets destinés à la reconstitution du capital semencier**

Dans le document de stratégie 2016-2020, le MAER a clairement défini et budgétisé un plan d'actions et des projets prioritaires en vue de la reconstitution du capital semencier. Les projets prioritaires et actions à entreprendre concernent, entre autres :

-le projet de suivi de l'utilisation des intrants ;



- le projet d'équipements et d'infrastructures de conditionnement et de stockage des semences ;
- le projet de construction et de réhabilitation des stations de production de semences ;
- le projet d'appui à la production de semences certifiées ;
- le projet de constitution de stock de sécurité de semences ;
- le projet de renforcement des capacités du service de contrôle ;
- la construction de laboratoires dans les régions, etc.

C'est à ce titre que l'Etat du Sénégal a décidé d'allouer en 2019 et 2020 des crédits budgétaires de neuf milliards cinq cent soixante-six mille francs FCFA (9 566 000 000 FCFA) sous forme de transfert en capital mobilisé dans le compte de dépôt « Reconstitution du Capital Semencier » pour l'atteinte de ces objectifs.

Cependant, une revue du compte de dépôt, montre clairement que le fonds de Reconstitution du Capital Semencier est réorienté dans le cadre de la subvention des intrants au détriment de la mise en œuvre des projets prioritaires et des actions prévues dans le document de stratégie nationale. A l'exception du projet de construction et d'équipement des laboratoires régionaux, les autres actions et projets prioritaires auxquels le fonds était destiné n'ont pas été exécutés.

A titre d'exemple, il a été constaté que les investissements qui étaient prévus pour la création de pôles semenciers, pour les équipements de collecte et conditionnement et pour les infrastructures de conservation n'ont pas été réalisés.

A l'examen des mouvements sur le compte de dépôt, il est constaté qu'entre 2019 et 2020, près de 9 566 000 000 FCFA milliards ont été exécutés et dévoyés de leurs destinations prévisionnelles.

**Tableau n°2 : Transferts en Capital sur le fonds de Reconstitution du Capital Semencier**

Années	2017	2018	2019	2020
<b>Dotations</b>				
<b>Exécutées fonds</b>				
<b>RCS</b>	---	---	5 000 000 000	4 566 000 000
<b>Total exécuté 2019-2020</b>			9 566 000 000 FCFA	

Source : relevés compte de dépôt n°3688083 29

*Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Equipe rural soutiennent que dans le cadre du paiement de la subvention des intrants agricoles, les inscriptions de crédits dans les différentes lois de finances concernées et les notifications faites par le Ministère des Finances et du Budget indiquent que le chapitre*

*"reconstitution du capital semencier" fait partie des chapitres à utiliser pour payer les factures des opérateurs semenciers, à côté des autres chapitres. Ils indiquent que c'est ce qui explique l'utilisation de ce chapitre comme imputation budgétaire de paiement des factures de subvention d'intrants agricoles. Ainsi pour les deux ministres, il ne peut exister de détournements d'objectif en la matière.*

***La Cour estime que la reconstitution du capital semencier est différente de la subvention sur les semences. Par conséquent les chapitres budgétaires qui les prennent en charge ne sauraient être confondus. Les crédits du chapitre budgétaire reconstitution du capital semencier doivent être consacrés à des actions et activités qui concourent à la production de semences de qualité. La Cour maintient que le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural ont enfreint la réglementation budgétaire et on fait un détournement d'objectif du financement de projets destinés à la reconstitution du capital semencier.***

**Recommandation n° 3 : la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de consacrer les crédits du chapitre budgétaire « reconstitution du capital semencier » aux projets prévus à cet effet.**

#### **B. Les acteurs de la gouvernance du secteur semencier**

La production de semences comporte essentiellement cinq (5) fonctions qui sont :

- la mise à disposition de variétés adaptées ;
- la production de matériel initial appelé semences de pré-base ;
- la multiplication par cascade jusqu'à l'obtention de semences certifiées en passant par les semences de base ;
- le contrôle à divers niveaux jusqu'à la certification ;
- la coordination des différentes interventions.

L'accomplissement correct de ces missions fait appel à une série d'acteurs qui sont constitués par le service officiel de recherche (ISRA), le service officiel de contrôle des semences (DISEM), les opérateurs semenciers, le Conseil national des semences et Plants, et le comité national interprofessionnel de l'arachide (CNIA).

## 1. L'Institut sénégalais de Recherches agricoles :

Créé en 1974, sous le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA) est devenu un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) avec l'entrée en vigueur de la loi n° 97-13 du 26 mai 1997. L'ISRA est placé sous la tutelle technique du Ministère de l'Agriculture et sous la tutelle financière du Ministère de l'Economie et des Finances.

Dans le cadre de la gestion des semences l'ISRA est le service officiel de recherche de l'Etat. Elle a pour mission d'assurer la création, la conservation et la maintenance variétale et la production de pré base.

### 1.1 de nouvelles variétés d'arachides produites par l'ISRA insuffisamment vulgarisées

L'ISRA dispose de deux structures importantes à Bambey, le Centre national de Recherche agronomique (CNRA) et l'Unité de Production des Céréales et Légumineuses.

La création végétale se fait au niveau du CNRA. Au niveau du CNRA, on distingue la fonction de sélectionneur qui est chargé de créer le matériel végétal nouveau, supérieur aux variétés locales existantes et respectant les critères d'identité, d'homogénéité et de stabilité. Les variétés actuelles d'arachides utilisées par les producteurs ont entre 20 et 50 ans d'âge. Au regard des conditions climatiques actuelles, elles manquent de compétitivité et ne peuvent plus produire les rendements escomptés. Face à cette situation, les activités du CNRA ont permis de produire de nouvelles variétés d'arachides grâce au soutien du Programme de Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest (PPAAO). Dix nouvelles variétés d'arachides plus résilientes pouvant s'adapter au climat actuel ont été générées, homologuées et inscrites au catalogue national par arrêté n°010541/MAER/DA du 14 mai 2018.

Ces dix nouvelles variétés portent les appellations suivantes : **'Yaakaar'**, **'Rafet car'**, **'Taaru'**, **'Essamay'**, **'Amoul Morom'**, **'Tossette'**, **'Sunugal'**, **« Raw gadu »**, **« Jambaar »** et **« Kom-kom »**.

Contrairement aux anciennes, ces nouvelles variétés ont un rendement plus élevé autour de 2,5 à 3 tonnes par hectare et un cycle moyen entre 80 à 120 jours. Elles sont plus résistantes aux maladies et contiennent entre 40 et 50 % en teneur d'huile avec de grosses graines qui pèsent environ 15 grammes de l, Sélectionneur d'arachides du CNRA de Bambey.

Toutefois, depuis la mise en place de ces nouvelles variétés, il a été noté une insuffisante la vulgarisation et dissémination de ces variétés chez les agriculteurs et producteurs semenciers. En dépit de leur inscription dans le catalogue national des espèces et variétés cultivées au Sénégal, rares sont les initiatives de communication et de sensibilisation des producteurs sur les bienfaits et avantages qu'offrent les nouvelles variétés.

*Selon Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural, les nouvelles variétés de semences d'arachide sont utilisées et vulgarisées dans le programme agricole. En effet, il a été créé de nouvelles variétés de semences d'arachide en 2016, pour impulser la production arachidière au Sénégal. Ils indiquent que dans le programme de multiplication 2020 une homologation totale de 103 347,5 tonnes de semences, 13 338,5 t concernent les nouvelles variétés soit un taux de 13%. Ils précisent enfin que cette stratégie est soutenue dans le programme pour faciliter la multiplication et leur diffusion.*

**La Cour fait remarquer que la quantité de semences nouvelles variétés homologués, en 2020, reste, encore, très faible et ne permet pas d'assurer, à court terme, une correcte vulgarisation aux prés des producteurs.**

**Recommandation n°4 : la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de mettre un accent particulier sur la vulgarisation des nouvelles variétés d'arachide.**

### **1.2 L'incapacité de l'ISRA à satisfaire les besoins annuels en semences de Pré base d'arachide :**

L'Unité de Production des Céréales et Légumineuses de l'ISRA sert d'interface entre la recherche et les producteurs. Elle a pour rôle de multiplier la première génération de semences pendant un certain nombre d'années pour obtenir une production certifiée de semences de pré base. La semence de pré base est en effet, le premier niveau de multiplication de semences issu du matériel parental comme indiqué dans le schéma de multiplication (voir P35).

Le Sénégal a une demande annuelle de 120 tonnes en semences de prébase d'arachide. La disponibilité de cette demande est un préalable indispensable à la reconstitution du capital semencier et à l'atteinte des objectifs agricoles notamment de l'autosuffisance alimentaire.

Il faut alors des semences de pré base disponibles en quantité (120 tonnes) et en qualité (certifiées) pour couvrir annuellement la demande nationale.

L'ISRA constitue l'unique fournisseur en pré base aux producteurs semenciers titulaires d'agréments délivrés par les Services du Ministère chargé de l'Agriculture. Il en détient, à ce titre, l'exclusivité de la production.

Pour assurer la reconstitution du capital semencier l'ISRA qui est le premier maillon dans la chaîne de production doit chaque année produire 1,2 Tonnes de G1, 12 Tonnes de G2 et 120 Tonnes de G3.

Le Tableau, ci-dessous, montre que l'ISRA est très en deçà des objectifs de production qui lui sont assignés.

**Tableau n°3 : Situation de la production de prébase en tonne**

<b>Campagne agricole</b>	<b>Production</b>	<b>Besoin</b>	<b>Ecart</b>
2017-2018	46,7	120	53,3
2018-2019	10,4	120	89,6
2019-2020	19,5	120	79,5

Source : ISRA

*Pour le Docteur Momar Talla SECK, Directeur Général, l'ISRA avait reçu des fonds dans le cadre du programme de reconstitution du capital semencier pour produire des semences de pré-base d'arachide. Les objectifs de production, assignés dans le cadre du Programme de Reconstitution du Capital Semencier (PRCS) étaient de **65 tonnes** de semences de pré-base d'arachide par an. L'ISRA avait envisagé à partir de 2014, de produire 120 tonnes de semences de prébase en double culture. L'ISRA a produit durant la mise en œuvre de ce programme de **2013 à 2016**, un cumul de **265,3 tonnes** de semences de prébase d'arachide.*

*Il soutient que concernant la période **2017 à 2020**, l'ISRA n'a pas reçu de fonds dans le cadre dudit programme mais a continué la production de semences de prébase d'arachide sur fonds propres, grâce notamment à la signature de contrats de production avec des multiplicateurs semenciers.*

*Le Cour considère que le faible niveau de production de semences de pré base compromet tous les efforts de l'Etat dans la reconstitution du capital semencier.*

**Recommandation n°5** : la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de mettre à la disposition de l'ISRA des moyens adéquat, suffisant et pérenne en vue d'atteindre l'objectif de 120t/an de semences pré base et d'en contrôler l'exécution.

## 2. Les opérateurs semenciers

Les autorités sénégalaises se sont engagées, dans le cadre du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA), à :

- libéraliser la filière à tous les stades ;
- transférer l'exécution et la gestion des différentes fonctions liées à la filière à des opérateurs professionnels.

Avec ce désengagement de l'Etat les activités de production, de transformation et de commercialisation des semences sont confiées aux opérateurs privés semenciers.

Les opérateurs privés semenciers sont : les agriculteurs-multiplicateurs ; les producteurs de semences (personne physique ou morale spécialisée dans la production de semences) ; les distributeurs de semences (personne physique ou morale autre que le producteur de semences qui commercialise des semences) ; les producteurs-distributeurs de semences (personne physique ou morale spécialisée dans la production de semences et qui s'adonne à la commercialisation des semences) et ; les sociétés intervenant, à titre privé, dans le conditionnement des semences.

S'agissant du producteur de semence, il est défini comme, toute personne physique ou morale dûment admise au contrôle. Les producteurs de semence peuvent être des coopératives, des groupements d'intérêts économiques (GIE), des associations semencières, des entreprises semencières ou des producteurs individuels.

Le nombre total d'agrément délivrés au cours de la période est 1440 comme le montre le tableau qui suit :

**Tableau n°4: nombre d'agrément délivrés de 2017 à 2020**

<b>TYPOLOGIE</b>	<b>INDIVIDUELS</b>	<b>COOPERATIVES</b>	<b>GIE</b>	<b>SOCIETES &amp; AUTRES</b>
<b>NOMBRE</b>	890	38	319	193
<b>TOTAL AGREMENTS</b>	<b>1440</b>			

Source : DISEM

Les producteurs de semences ont pour missions de :

- Multiplier en régie ou sous contrat avec les multiplicateurs agréés, les semences des catégories base, certifiées R1, certifiées R2, des espèces inscrites au catalogue national ou au catalogue CEDEAO conformément au règlement en vigueur ;
- Collecter et conditionner conformément aux textes en vigueur, la récolte homologuée par le SOC ;

- Distribuer ces semences certifiées sur toute l'étendue du territoire national et sous régional ;
- Promouvoir les semences certifiées partout au Sénégal pour maximiser la demande en semences certifiées et garantir à l'agriculture sénégalaise ses besoins en fourniture de semences de qualité des variétés améliorées.

Les opérateurs privés semenciers se regroupent dans des organisations professionnelles agricoles comme l'Union nationale interprofessionnelle des Semences (UNIS) et le **Le Comité national Interprofessionnel de l'Arachide (CNIA)**.

### **3. Service officiel de contrôle (SOC) avec des moyens insuffisants**

Il est pratiquement impossible de déterminer la qualité d'une semence à partir des observations à l'œil nu. Ainsi ce sont les procédures de contrôle et de certification des semences qui permettent d'apporter aux agriculteurs une garantie de la qualité de la semence (faculté germinative correcte, bonne pureté variétale, bon taux d'humidité etc.).

La présence d'un organisme public de certification des semences est une nécessité pour le système semencier. Le contrôle et la certification sont à considérer comme des fonctions régaliennes auxquelles l'Etat ne pourrait se soustraire.

Le Sénégal a une longue tradition de contrôle et de certification de semence. Le projet Service semencier a été mis en place de 1972 à 1976 grâce au financement du Fonds Européen de Développement (FED). Il avait pour objectif l'organisation de la production de semences, leur collecte, leur conditionnement et le contrôle de la qualité des différents niveaux de multiplication.

Avec les réformes entreprises à partir de 1980, le Service semencier va connaître des mutations dont les plus importantes sont, au plan financier, à partir de 1981, son émargement sur le budget de l'État et au plan institutionnel, à partir de 1990, le recentrage dans les fonctions régaliennes de contrôle et de certification des semences, suite au désengagement de l'État de la production, de la promotion et de la commercialisation des semences.

Dès 1990, ces fonctions régaliennes sont dévolues à la Division des semences (DISEM) au sein de la Direction de l'Agriculture (DA).

L'article 5 de l'arrêté n°3302 du 14 mars 2000, portant organisation de la Direction de l'Agriculture attribue la totalité des fonctions du contrôle semencier à la DISEM.

Ainsi la DISEM est chargée :

- d'élaborer et de superviser la mise en œuvre de la politique nationale semencière concernant l'ensemble des espèces végétales cultivées ;

- de procéder au contrôle de la production, de la collecte, du conditionnement, de la conservation et de la vente de toutes les semences et plants produits au Sénégal ;
- de procéder à la certification des semences produites localement ;
- de procéder au contrôle et à l'homologation de toutes les semences ou plants importés au Sénégal ;
- d'assurer la coordination et le suivi des activités de la politique d'approvisionnement en semences au Sénégal ;
- de coordonner l'élaboration d'une réglementation semencière et veiller à sa mise en application ;
- De participer à la mise en œuvre des expérimentations multifocales pour l'homologation des semences importées destinées à la production et/ou proposées au Catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées au Sénégal ;
- De définir les attributions que les organisations interprofessionnelles pourront exercer au nom de l'Etat en matière de contrôle de qualité tout au long de la chaîne de production et de certification des semences.

Cependant, par la note de service du Ministre de l'agriculture n°2639/CT du 17 décembre 2008. les fonctions de contrôle et de certification des semences seront éclatées entre la DISEM et les DRDR.

Ainsi, les opérations de contrôle et de certification de semences de pré base qui ont un caractère national, sont confiées à la DISEM, tandis que pour tous les autres niveaux de multiplication et pour toutes les semences des différentes espèces multipliées au Sénégal, cette fonction est du ressort des Directions Régionales de Développement Rural (DRDR).

Cet éclatement des fonctions de contrôle et de certification est à l'origine de l'effondrement des pouvoirs de la DISEM qui est aujourd'hui un service sans prérogatives réelles. Les laboratoires qui dépendent juridiquement de la DISEM sont aujourd'hui, de fait, sous le contrôle des DRDR. Il s'y ajoute que la DISEM manque de moyens humains et matériels pour faire face au peu de prérogatives qui lui restent.

Le contrôle et la certification des semences dans les régions sont du ressort des Directions régionales de Développement rural (DRDR) et des Service départemental de Développement rural (SDDR).

Le DRDR est le dernier maillon dans le processus de contrôle et de certification. Il est responsable de l'apposition des vignettes de certification après le contrôle concluant du laboratoire.



Le SDDR est responsable des contrôles aux champs. Il doit assurer, pour chaque déclaration de culture, le contrôle et le suivi des semences depuis les semis jusqu'à la récolte. Ainsi il est appelé à couvrir des distances importantes compte tenu du nombre de multiplicateurs et producteurs contractuels.

Les SDDR ne peuvent pas s'acquitter convenablement de leur rôle du fait de la faiblesse des ressources humaines et matérielles. A Bambey comme à Malem Hoddar le SDDR se réduit à la personne du chef de service. Dans les autres SDDR, les Bureaux semences ne disposent pas de ressources humaines suffisantes et de moyens pour faire les contrôles aux champs.

La situation du parc automobile des SDDR constitue un obstacle pour leurs déploiements efficaces sur le terrain ; le matériel roulant est soit inexistant, soit en panne, soit dans un état passable (voir tableau ci-dessous).

Les locaux des SDDR sont de manière générale vétustes. A Malem Hoddar, le service départemental est logé dans un conteneur, sommairement aménagé, avec deux bureaux et sans toilettes. A Kaolack, le SDDR est dans un bâtiment qui menace ruine. La situation n'est guère plus reluisante à Thiès et à Mbirkilane.

**Tableau n°5 : Situation du parc automobile et des locaux**

Département	Etat des Locaux	Véhicule
Thiès	Mauvais	Passable
Tivaoune	Rénové	Pas de véhicule
Bambey	Passable	En panne
Diourbel	Passable	En panne
Kaolack	Mauvais	Pas de véhicule
Mbirkilane	Mauvais	Passable
Kaffrine	Passable	Pas de véhicule
Malem Hoddar	Très mauvais	Pas de véhicule

*Selon Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Equipe rural l'amélioration des conditions de travail au sein du département a toujours constitué une préoccupation majeure. Mais malheureusement, avec les contraintes budgétaires et régulations à la baisse (ponctions) opérées sur les crédits des différentes lois de finances, les actions planifiées pour réfectionner et équiper les services déconcentrés n'ont pas connu de suite positive ces dernières années.*

*En guise d'illustrations, entre 2017 et 2021, les crédits initiaux du programme de réfection et équipement des services déconcentrés ont connu des ponctions et des blocages pour un montant total de 739 715 682 F CFA sur la période, sans compter les restrictions sur les acquisitions de véhicules.*

***La Cour prend acte des explications fournies par les ministres mais souligne la nécessité de prendre les dispositions utiles pour améliorer la situation des Services officiels de contrôle.***

**Recommandation n° 6 : la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de doter les Services officiels de contrôle du MAER de moyens suffisants pour la conduite de leurs missions**

#### **4. Le Conseil national consultatif des semences et Plants (CNCSP)**

Par décret n°97-603 du 17 juin 1997, l'État du Sénégal a mis en place un Comité national consultatif des Semences et des Plants.

Le Comité a pour rôle d'émettre des avis et recommandations sur toutes les questions relatives aux conditions de production et de commercialisation des semences et plants, notamment sur :

- Le catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées au Sénégal ;
- Les règlements techniques de la production, du contrôle et de la certification ;
- L'agrément de toute personne physique ou morale comme producteur de semences ;
- Les programmes annuels d'introduction de semences et plants et les conditions de leur introduction (conditions d'homologation et d'inscription de nouvelles variétés) ;
- Les conditions de commercialisation sur les marchés intérieurs et extérieurs.

Les membres du CNCSP sont :

- Le Ministre chargé de l'Agriculture ou son représentant, Président ;
- Le Directeur de l'Agriculture, Secrétaire ;
- Le Directeur général de l'Institut sénégalais de Recherche agricole (ISRA), Secrétaire adjoint.

Cependant, pour son déploiement efficace, les principaux instruments sur lesquels le CNCSP devrait s'appuyer, tardent à être correctement pris en charge. Il s'agit, en l'occurrence du **Catalogue national des Espèces et Variétés végétales** insuffisamment mis en valeur, et du **Fonds semencier** prévu par la réglementation mais toujours inexistant.

#### **4.1 Inaccessibilité et défaut de mise à jour du Catalogue national des Espèces et Variétés végétales**

Le Sénégal a institué par décret n°97- 602 du 17 juin 1997 un catalogue national des espèces et variétés végétales bien avant la politique communautaire d'harmonisation des règles en matière semencière. Il s'agit d'un document, comportant de façon limitative, la liste des espèces et

variétés végétales cultivées au Sénégal et dont les semences ou plants peuvent être commercialisés conformément aux cartes variétales.

Dans sa contexture, le catalogue comprend une liste principale et des listes spéciales, dont une liste de variétés ou populations pour lesquelles, les semences ou plants peuvent être multipliés sur le territoire en vue de leur exportation.

L'objet du catalogue est de servir de référentiel durant le processus de certification variétale, où le contrôleur des semences vérifie, entre autres, la qualité des épurations, et la conformité des caractéristiques variétales de la multiplication de semences (plante et graine) – par rapport à la variété à multiplier. Outre la certification, il permet d'assurer la traçabilité des variétés et sert de guide aux différentes catégories d'acteurs de la production des semences et au choix de la variété à cultiver.

Depuis 2008, il existe au plan communautaire, un catalogue régional des espèces et variétés végétales, consacré par le Règlement C/REG.4/05/2008, portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace CEDEAO. Ce catalogue régional dénommé CREVU, enregistre l'ensemble des variétés et espèces végétales inscrites dans les catalogues nationaux des Etats membres. En outre, il permet de faciliter l'harmonisation des règles et pratiques culturelles ainsi que la commercialisation des semences entre les Etats membres conformément au principe de libre circulation des semences et plants consacré par le règlement précité.

L'inscription d'une variété au catalogue national est pilotée par le Comité National Consultatif des Semences et Plants. Le CNCSP recueille la demande d'inscription de la variété candidate qui est ensuite soumise à l'examen de la Distinction, de l'Homogénéité et de la Stabilité (épreuve DHS) afin d'identifier et d'évaluer la Valeur Agronomique et Technologique (évaluation multi locale VAT) de la variété.

Après des examens concluants, la variété est admise et inscrite dans le catalogue officiel par arrêté ministériel publié au journal officiel. Cette inscription est valable dix ans et peut être renouvelée par périodes successives de cinq ans, à la demande de l'obteneur, suivant les conditions requises.

Toutefois, il convient de rappeler que le Catalogue officiel, en plus d'être un outil de travail du Service officiel de Contrôle et du CNCSP, est censé être un document grand public, à la portée des semenciers, des investisseurs, des universitaires et différents instituts de recherches. A ce titre, le document doit être régulièrement actualisé et facile d'accès.

Il nous a été donné de constater cependant, un réel problème d'accessibilité, et de mise à jour du catalogue national. En effet, la dernière version du catalogue intégrant les dix nouvelles

variétés de semences d'arachides inscrites en 2018, est difficile d'accès aussi bien en format physique qu'en format électronique sur le portail web de la DISEM et le site internet du Ministère de l'Agriculture. Cette situation, accentue la méconnaissance des travaux de recherches effectués par l'ISRA et freine la bonne diffusion de l'information au profit des producteurs agricoles.

*Selon le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural dans le cadre du PPAAO/WAAPP, la réactualisation et l'édition du Catalogue national des Variétés et Espèces végétales prévues, mais finalement non réalisées ont beaucoup contribué aux problèmes constatés. Ils informent que le MAER s'attèle en collaboration avec l'ISRA, à la réactualisation à la fois du Catalogue ainsi que des cartes variétales.*

***La Cour prend acte des dispositions prises par le ministère Agriculture et de l'Équipement rural tout en insistant sur l'importance de la réactualisation et l'édition du Catalogue national des Variétés et Espèces végétales.***

**Recommandation n°8 : La Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de prendre les mesures nécessaires pour la mise à jour et la vulgarisation du Catalogue national des Variétés et Espèces végétales.**

#### **4.2 Le défaut de mise en place du fonds semencier**

Le règlement de la CEDEAO préconise, en son article 10, la mise en place par chaque Etat membre de la Communauté d'un fonds d'appui au secteur semencier. Il s'agit en effet, d'un fonds placé sous l'autorité du Ministre en charge de l'Agriculture (compte d'affectation spéciale par exemple) destiné à soutenir le développement de l'activité semencière, la recherche en matière semencière ainsi que le développement et la préservation des semences locales. D'ailleurs, le document de stratégie nationale de reconstitution du capital semencier renseigne, dans la partie « **Augmentation du volume des financements** » (Enjeu n°4, objectif n°10), que le Ministère de l'Agriculture avait pris l'engagement de mettre en place ce fonds semencier dès l'année 2016.

Ainsi, ce fonds permettrait de soutenir :

- la sélection, la conservation et la maintenance des variétés ;
- l'équipement des laboratoires d'analyses de semences ;
- l'atteinte et la préservation du capital semencier ;
- l'édition e l'actualisation et la vulgarisation du catalogue national ;

- le contrôle de qualité et la certification des semences;
- la mise en œuvre de la politique nationale en matière de semences ;
- la promotion de la filière semencière ;
- le soutien au secteur privé, etc.

Cependant, le Sénégal tarde encore à respecter cette disposition du règlement semencier communautaire. Le fonds semencier n'est toujours pas mis en place. En conséquence, la reconstitution du capital semencier n'est toujours pas réalisée notamment dans la filière arachide et l'activité semencière de façon générale peine à se développer. Il s'y ajoute que l'ISRA ne dispose pas d'assez de moyens financiers pour couvrir les besoins annuels de 120 tonnes en semences de pré base.

*Selon le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural, un projet de décret a été proposé en 2016 pour la réactualisation de tous les décrets d'application concernant les semences (n° 97-602, n° 97-603 et n° 97-616). Pour eux, cette démarche devait permettre l'entrée en vigueur effective du règlement harmonisé, et donc la mise en place du fonds semencier.*

*Mais le Secrétariat général du gouvernement avait jugé cette action "superfétatoire », et que le Règlement de la CEDEAO devrait être appliqué comma tel sans aucun besoin de transposition ou de réception.*

***La Cour estime que le MAER doit proposer uniquement un projet de décret portant sur le fond semencier en application de l'article 10 du règlement communautaire.***

**Recommandation n°9 : la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de faire les diligences pour la mise en place mise place du fonds semencier conformément aux dispositions de l'article 10 du règlement communautaire.**

### **5. Le Comité National Interprofessionnel de l'Arachide (CNIA)**

Le Comité national interprofessionnel de l'Arachide (CNIA) est une association fondée en 1992 qui réunit les acteurs de la filière arachidière regroupés en personnes morales de droit privé. Il s'agit en l'occurrence, des organisations de producteurs, des organisations semencières, des organisations de collecte, de commercialisation ou de transport, des industries de transformation, des fournisseurs d'intrants et des institutions ou organisations d'appui à la filière.

L'Etat du Sénégal a conclu, le 29 avril 2001, un nouvel accord-cadre avec le CNIA, après celui du 13 mars 1997, dans le but de parachever le processus de libéralisation de la filière et d'accompagner la mise en œuvre du Programme de Relance et de Restructuration de celle-ci.

L'objectif principal de cet accord-cadre était, outre la mise en œuvre du programme d'assainissement, la réorganisation, la restructuration et la libéralisation de la filière arachide, d'en renforcer l'environnement technique et la compétitivité afin de la rendre pérenne et attractive pour les exploitants agricoles.

Le nouvel accord - cadre précise la nature et les modalités d'exécution des missions que l'Etat confie à ses démembrés et des fonctions qu'il transfère au CNIA mais également les engagements réciproques des deux parties signataires (Etat et CNIA).

### **5.1 Un accord-cadre Etat-CNIA devenu caduc**

L'accord-cadre de 2001 était conclu pour une durée de dix-huit mois. Il s'agissait en réalité d'un accord intérimaire dont l'exécution devait s'étaler d'octobre 2001 à mars 2003. Une renégociation était envisagée après le parachèvement de la privatisation de la SONACOS pour tenir compte du nouvel environnement créé par cette privatisation.

A ce jour, l'accord-cadre n'a pas été renégocié, et malgré son expiration, le Ministère et le CNIA continuent de collaborer en l'absence totale d'un document contractuel.

*Selon le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural dans le cadre du PCAE, l'Etat du Sénégal a pris l'engagement de restructurer le CNIA.*

***La cour estime qu'il ne s'agit pas ici de la restructuration de la CNIA mais de l'aménagement d'un cadre conventionnel de collaboration entre l'Etat et le CNIA.***

**Recommandation n°10 : la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de mettre en œuvre les diligences nécessaires pour la signature d'un nouvel accord-cadre Etat-CNIA.**

### **5.2 L'absence de contrôle du Ministère de l'Agriculture sur le CNIA**

Le CNIA est régi par le décret n°2008-1260 du 10 novembre 2008, portant reconnaissance, organisation et fonctionnement des Organisations Interprofessionnelles Agricoles (OIA). Ce décret soumet les organisations interprofessionnelles à l'observance de principes démocratiques tels que « *la tenue régulière des assemblées générales* » (article 3).

Par ailleurs, les statuts de l'association indiquent également que « *...le Conseil d'Administration est élu pour une durée de 3 ans renouvelable. Le mandat du Président est renouvelable une fois...* » (article 14). Cependant, la dernière assemblée générale tenue par le

CNIA remonte au 12 novembre 2014. Depuis cette date, l'Assemblée générale ne s'est pas réunie pour renouveler les instances.

Le Ministère chargé de l'Agriculture doit, en autorité de tutelle, conformément aux dispositions de l'article 19 du décret n°2008-1260 précité, exercer un contrôle sur toutes les associations interprofessionnelles agricoles dûment reconnues. A ce titre, les organisations interprofessionnelles doivent rendre compte, chaque année, de leurs activités et fournir tout document nécessaire à l'exercice de ce contrôle notamment :

- les comptes financiers ;
- un rapport d'activité et le compte rendu des assemblées générales ;
- le cas échéant le rapport d'audit indépendant ;
- Un bilan d'application de chaque accord étendu ; etc.

Il a été constaté cependant, une absence de contrôle du Ministère de l'Agriculture sur la gestion, le fonctionnement et les activités du CNIA.

*Pour le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural, le CNIA est une association à but non lucratif reconnu par le récépissé de déclaration d'association N+ 8726/M. -DAGAT/DEL/AS du 05 avril 1996 ; donc il est soumis aux mêmes règles associations (récépissé ci-joint)). Ils expliquent que le MAER encourage régulièrement le CNIA à procéder au renouvellement de ses instances ce qui justifie que sa restructuration soit priorisée dans le cadre du PCAE.*

*Ils notent que les responsables du CNIA rendent régulièrement compte de leurs activités au MAER, dans le cadre de leur participation aux différents comités et instances chargés du suivi des campagnes agricoles.*

***La Cour rappelle que les arguments qui fondent les contrôle du MAER sur le CNIA sont indiqués dans le rapport de présentation du décret n° 2008-1260 du 10 novembre 2008, portant reconnaissance, organisation et fonctionnement des Organisations Interprofessionnelles Agricoles, en ces termes « Le contrôle se justifie au regard notamment du pouvoir réglementaire qui est délégué aux organisations professionnelles agricoles par le biais des accords étendus ainsi que des cotisations prélevées dans ce cadre et qui constituent de véritables aides publiques. »***

***Par conséquent la cour estime qu'il est du devoir du MAER de contrôler le fonctionnement régulier notamment l'observance de principes démocratiques tels que « la tenue régulière des assemblées générales ».***

**Recommandation n°11** : La Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural d'exercer un contrôle régulier sur le CNIA notamment en ce qui concerne le renouvellement à date échu de ses instances.

## **II. LES CADRES JURIDIQUE ET TECHNIQUE DE LA GESTION DES SEMENCES ARACHIDIÈRES**

La gestion des semences arachidières a longtemps été au centre des politiques agricoles sénégalaises. En effet, depuis 1972, le Sénégal s'est doté d'un service semencier à travers le projet de l'Institut de Recherches pour les Huiles et Oléagineux (IRHO). Les multiples réformes intervenues à partir des années 80 dans le sous-secteur de l'Agriculture, ont conduit l'Etat à se désengager de la production et de la commercialisation des semences, pour se confiner dans le rôle régalien du contrôle et de la certification. Ainsi, un nouveau dispositif législatif et réglementaire vit le jour à partir de 1994 pour asseoir les aspects juridiques et techniques liés à la gestion des semences. Aujourd'hui, la production, le stockage et la distribution des semences sont rigoureusement encadrés par une législation nationale mais également par une harmonisation des règles et pratiques au plan communautaire.

### **A. Le cadre juridique de la gestion des semences**

#### **1. La législation nationale**

Les premières esquisses de la législation agricole sénégalaise virent le jour dans les années 80 à la faveur de la « nouvelle réforme agricole » annoncée en 1984. La filière arachidière enregistre depuis les indépendances les plus importantes productions et par voie de conséquence constitue la principale source de revenus pour les ménages en milieu rural. A ce titre, il est important pour l'Etat, de réglementer l'activité agricole en général et celle semencière en particulier.

Le secteur semencier sénégalais est régi principalement par les textes ci-après :

- **La loi n° 94-81 du 23 juin 1994 relative à l'Inscription des variétés, à la Production, à la Certification et au Commerce des Semences et Plants.** Cette loi fixe les conditions d'inscription au catalogue des variétés cultivées sur le territoire national. En outre, elle établit les exigences techniques à respecter dans la production et la multiplication des semences. Elle est accompagnée de trois (03) décrets d'application :
- **Le décret n° 97-603 du 17 juin 1997 portant création du Comité national consultatif des Semences et plants**



- **Le décret 97-616 du 17 juin 1997 portant réglementation de la production, de la certification et du commerce des semences et plants ;**
- **Le décret n° 97-602 du 17 juin 1997 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées au Sénégal ;**
- **Le Règlement technique particulier de la production, du contrôle et de la certification des semences d'arachide.**
- **Les accords-cadres du 13 mars 1997 (Etat – CNIA – SONACOS) et du 29 novembre 2001 (Etat – CNIA) ;**

## **2. Le règlement communautaire**

La législation semencière communautaire comprend une multitude de textes sur la politique agricole communautaire, sur la mise en œuvre de la stratégie régionale de développement agricole, sur la mise en place d'un comité semencier communautaire, sur la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments etc.

Toutefois, l'on peut considérer que les textes fondamentaux traitant de la réglementation semencière sont :

- le règlement C/Reg.4/05/2008, du 18 mai 2008, portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la Commercialisation des Semences Végétales et Plants dans l'espace CEDEAO
- le règlement n°03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des règles régissant le contrôle de Qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'UEMOA
- le catalogue régional des espèces et variétés végétales CEDEAO – UEMOA - CILSS

A la seule lecture des intitulés des deux règlements (CEDEAO et UEMOA), il y a lieu de relever que l'objet et le contenu restent le même au niveau régional et sous régional. Les États de l'UEMOA et de la CEDEAO ont, en effet, décidé d'harmoniser en leur sein les règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et des plants.

## **3. Une Confusion sur l'applicabilité et la transposition de la réglementation semencière communautaire.**

Depuis l'avènement de la loi n°94-81 précitée et des trois (03) décrets subséquents signés en 1997, le Sénégal encadrait la production des semences et leur commercialisation avec cet arsenal juridique national.

Le règlement C/Reg.4/05/2008, a été publié au journal officiel du Sénégal sous le numéro 6771 du 25 janvier 2014 et devient dès lors applicable.

Cependant, les autorités du Ministère chargé de l'Agriculture, continuaient à appliquer les textes nationaux, en attendant une éventuelle transposition des textes communautaires dans le dispositif juridique national. C'est à ce titre d'ailleurs, que le Ministre chargé de l'Agriculture Papa Abdoulaye SECK avait saisi le Premier Ministre par lettre n°1082/MAER/DA du 31 mai 2016 au sujet de la « mise en conformité » de la législation nationale au règlement C/Reg.04/05/2008. Dans sa lettre réponse n°04096/PM/SGG/SGA/PAT du 20 décembre 2016, le Premier Ministre soulignait que ledit règlement communautaire était directement applicable en vertu du traité de la CEDEAO et que toute transposition était « *superfétatoire* ».

Toutefois, il a été noté une inobservance de la part du Ministère chargé de l'Agriculture, de certaines dispositions contenues dans ledit règlement communautaire. A titre d'illustration, les innovations liées notamment, à la délivrance des cartes professionnelles en lieu et place de l'agrément et celles portant le nombre de visites d'inspection aux champs à quatre (04) au lieu de trois (3), ne sont toujours pas respectées au Sénégal.

*Pour le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural, le MAER avait saisi la Primature pour la signature de certains décrets permettant de mettre en œuvre les dispositions du règlement C/Reg.04/05/2008 portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace CEDEAO.*

*Cependant les difficultés rencontrées pour la signature de ces décrets ont retardé considérablement la mise en place des réformes à entreprendre pour une bonne application du Règlement. A cela s'ajoute le manque de personnel du MAER et les difficiles conditions de travail qui ne permettaient pas aux agents de faire le travail comme il se doit.*

***La Cour estime que le règlement C/Reg.4/05/2008 portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace CEDEAO est directement applicable comme précisé par la Primature.***

**Recommandation n° 12 : la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de faire appliquer toutes les dispositions du règlement C/Reg.04/05/2008 portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace CEDEAO.**

## **B. Les aspects techniques de la gestion des semences**

La production de semences suit un processus long et méticuleux. Elle requiert en effet, l'observance et l'application rigoureuse de normes techniques. Pour le cas spécifique de

l'arachide, le règlement technique particulier précise toutes les étapes et exigences techniques liées à sa production en application de la loi n° 94-81 du 23 juin 1994 et du décret 97-616 du 17 juin 1997.

### **1. Le contrôle en amont de la production**

Dans le secteur semencier sénégalais, les générations et niveaux de semences sont classifiées sous les appellations conventionnelles **G0 - G1 - G2 - G3 - G4 - R1 - R2**. Cette classification des semences laisse apparaître quatre (04) catégories :

**Catégorie 1 : Semences de souche ou pieds de cuve (G0) :** Détenues et sous le contrôle du sélectionneur, elles sont produites après l'obtention d'une nouvelle variété (semences mères ou lignées-mères).

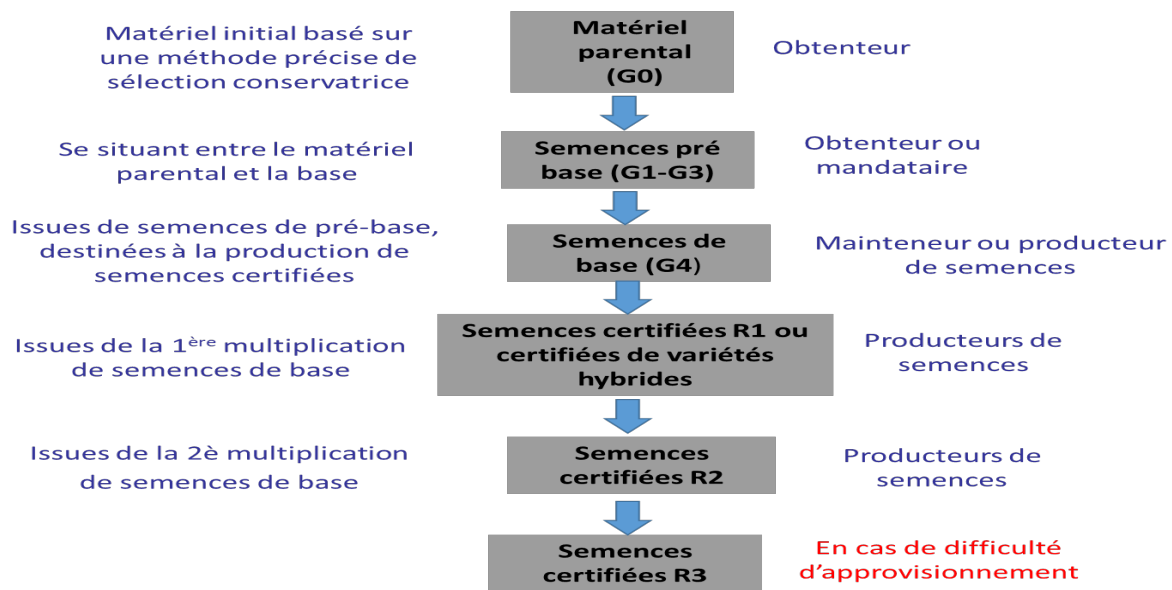
**Catégorie 2 : Semences de prébase (G1, G2 et G3) :** la semence de prébase d'une manière générale renferme trois générations :

- **G1 :** première génération de prébases est produite à partir de la récolte des lignées G0 ;
- **G2 :** deuxième génération de prébases est obtenue à partir des semences G1 ;
- **G3 :** troisième génération de prébases est issue de la deuxième génération G2.

**Catégorie 3 : Semences de base (G4),** elles proviennent de la troisième génération G3 et sont produites par les entreprises et opérateurs privés semenciers agréés par l'État.

**Catégorie 4 : Semences certifiées (R1, R2) :** Elles représentent les derniers niveaux d'un programme de production de semences. Les semences certifiées sont produites par les entreprises et opérateurs privés semenciers agréés par l'État et vendues aux paysans qui les cultivent pour la production de graines de consommation. La production est sous la supervision et le contrôle des services du Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural.

### **Schéma conventionnel de multiplication des semences**



(Source : DISEM)

### 1.1 Admission au contrôle

L'admission au contrôle est accordée sur demande, aux personnes physiques ou morales autorisées par décision du Ministère chargé de l'Agriculture, sur avis de la DA/DISEM à produire des semences d'arachide. En effet, au moins deux mois avant le démarrage de la culture, la demande d'admission, dans laquelle figure le programme de multiplication ainsi que les niveaux et la variété à multiplier, est adressée au service régional ou départemental du ministère en charge de l'Agriculture territorialement compétent.

Les opérateurs désireux de multiplier des semences d'arachide doivent disposer conformément au règlement technique particulier sur l'arachide :

- d'une ou de plusieurs parcelles facilement accessibles ;
- d'un personnel technique qualifié ;
- du matériel agricole adéquat.

#### 1.1.1 la non instruction des dossiers de demande d'agrément

Lors de nos entretiens avec Monsieur Mamadou Félix SAGNE, Chef de la DISEM, il a été constaté, en vérifiant les dossiers de demande d'agrément transmis par les DRDR, un défaut d'instruction des dossiers de demande d'agrément.

En effet, il a été constaté que beaucoup de dossiers d'agrément transmis à la DISEM reçoivent une suite favorable sans aucune vérification sur les superficies déclarées, sur la qualification de la main d'œuvre et sur la disponibilité du matériel agricole. Les DRDR transmettent les dossiers, en l'état à la DISEM sans formuler un avis favorable ou défavorable et sans

vérification rigoureuse de la satisfaction des conditions d'éligibilité. A titre d'illustration, un dossier de demande d'agrément devrait comporter un titre de propriété telle que la délibération municipale pour justifier les superficies de terres déclarées, ou à défaut la liste des contractuels et la localisation de leurs champs le cas échéant. Ainsi, il y a un risque que beaucoup de demandeurs déclarent des superficies de terres dont ils ne disposent pas du fait d'un contrôle sur le terrain non exhaustif.

Par ailleurs, il est aussi important de souligner, le manque de fiabilité des données relatives aux superficies homologuées. La totalité des DRDR et SDDR du Sénégal manquent de personnels et de moyens roulant pour assurer l'exhaustivité des contrôles qui leur sont dévolus. Au SDDR de Bambey par exemple, le Chef du Service cumule les fonctions administratives et celle d'agent de terrain chargé de contrôler physiquement toutes les zones culturales du département. Il ne dispose pas de véhicule de service et utilise son véhicule personnel qui n'est pas adapté au milieu rural.

La même situation est constatée dans d'autres régions et départements tels que Mbirkilane, Malem Hoddar, ... De ce point de vue, il se pose la question de la fiabilité des données sur les superficies homologuées dans le cadre de la production des semences au regard de la non exhaustivité des contrôles physiques aux champs.

*Pour les Directeurs régionaux du Développement rural (DRDR), de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine, les demandes d'agrément sont examinées dès lors que le demandeur répond aux critères d'éligibilité.*

*La cour constate que les services déconcentrés du MAER n'instruisent pas correctement les demandes d'agrément et les transmettent sans avis (favorable ou défavorable) à la DISEM compte tenu du caractère non exhaustif des contrôles de terrain dû à l'insuffisance des moyens humains et logistiques.*

**Recommandation n°13 : la Cour demande aux Directeurs régionaux du Développement rural (DRDR), de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine de procéder à l'instruction des dossiers de demande d'agrément et de formuler des avis à l'attention de la DISEM.**

### **1.1.2 La non institution de la carte professionnelle**

Conformément à la réglementation semencière communautaire, en l'occurrence le règlement C/Reg.4/05/2008 en son article 14, lorsque les conditions d'admission sont remplies, une carte professionnelle est délivrée par le service officiel de contrôle et de certification ou tout autre

organisme privé agréé, aux personnes physiques ou morales suivantes : sélectionneurs, mainteneurs, producteurs de semences et plants de base.

La carte professionnelle est délivrée pour une durée de trois ans, renouvelable à la demande du titulaire, selon les procédures en vigueur.

La carte permet en effet, au service officiel de contrôle :

- d'identifier les catégories d'acteurs semenciers (sélectionneurs, producteurs, opérateurs...) en fonction des spéculations et variétés figurant au catalogue national ;
- de sanctionner par suspension ou retrait de la carte les opérateurs véreux en cas de non-respect de la législation semencière.

Toutefois, le Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural n'a pas pris les dispositions pour se conformer à cette disposition du règlement malgré l'importance de cette carte professionnelle.

*Selon le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural pour instituer légalement, entre autres, la carte professionnelle ainsi que la perception d'une redevance pour le contrôle et la certification des semences, il a été proposé un projet d'arrêté suite aux travaux du **CRCSS** réuni en atelier durant trois jours dans les locaux du MAER à Diamniadio en 2019. Cependant, à l'examen du projet d'arrêté, il s'avère qu'il faut un décret en lieu et place d'un arrêté conformément aux dispositions de la LOLF. Le projet de décret, qui sera pris sur rapport conjoint du MAER et du MFB, est finalisé.*

*La Cour relève une confusion dans les réponses du MAER concernant le traitement de la carte professionnelle et l'institution de la redevance qui doivent suivre des procédures distinctes. Concernant la carte professionnelle, la Cour estime que le Ministre peut légalement l'instituer par arrêté.*

**Recommandation n°14** : La Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural Prendre les dispositions nécessaires pour l'institution de la carte professionnelle la carte professionnelle pour les acteurs semenciers conformément à l'article 14 du règlement de la CEDEAO.

## 1.2 La déclaration de culture

L'opérateur semencier doit déposer avant le 31 juillet à la Direction régionale du Développement rural ou au Service départemental de son ressort, une liste des contractuels, ensuite renseigner le formulaire de déclaration de culture indiquant la variété et le niveau de multiplication de la production de semences qu'il entend faire. Il s'agit donc d'une déclaration d'intention. La déclaration doit être accompagnée de renseignements précis sur la situation géographique de l'exploitation et sur l'emplacement des parcelles à contrôler ainsi que tout autre renseignement susceptible de faciliter la mission de l'agent de contrôle. Tout multiplicateur, après déclaration de culture est tenu de laisser pénétrer dans son exploitation et dans ses magasins les agents de contrôle du Ministère de l'Agriculture, afin d'y effectuer toutes les inspections requises.

### 1.2.1 Le non-respect du nombre de visites d'inspection au champ

Pendant la phase culturale, la législation prévoit des visites d'inspections aux champs par les agents du service officiel de contrôle. Chaque visite est sanctionnée par un rapport d'inspection au champ. Le règlement de la CEDEAO en son article 33 requiert quatre (04) visites d'inspection au minimum :

- **Une première inspection** préliminaire pour vérifier la conformité du terrain avant les semis, les caractéristiques et les normes minimales pour l'espèce à multiplier ;
- **Une deuxième inspection** pendant la période de préfloraison durant la phase végétative pour vérifier l'apparition des inflorescences ;
- **Une troisième inspection** quand 50% des plantes sont en fleurs pour vérifier que les fleurs sont ouvertes, les stigmates sont réceptifs et les anthères libèrent du pollen ;
- **Enfin la quatrième inspection** pré-récolte pour s'assurer de la fermeté des semences et de leur maturité physiologique.

Cependant, le règlement technique particulier de l'arachide élaboré par le Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural recommande trois (03) visites d'inspection au lieu de quatre.

Aussi est-il ressorti des tournées de terrain au niveau des SDDR des régions de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine que les visites de contrôle aux champs ne sont pas faites de manière exhaustive par les agents techniques d'Agriculture. Il s'y ajoute d'ailleurs que les visites ne sont pas sanctionnées par des rapports d'inspection conformément à l'article 31 du règlement CEDEAO.

*Concernant le règlement technique particulier de l'arachide, le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural estiment qu'elle est antérieure au règlement communautaire, et lui a beaucoup servi de base lors de son élaboration. Ils soutiennent qu'il n'y a pas de nécessité de changer le règlement technique particulier de l'arachide en raison de l'harmonisation effective et donc du caractère supranational du Règlement communautaire.*

*La Cour rappelle que le règlement technique particulier est un document énonçant les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont le respect est obligatoire. Il est pris par arrêté du MAER et doit être conforme au règlement communautaire.*

**Recommandation n°15** : *la Cour invite le Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de prendre les mesures nécessaires pour conformer le règlement technique particulier sur l'arachide au règlement communautaire relativement au nombre de visites d'inspection aux champs.*

*S'agissant des contrôles sur le terrain les Directeurs régionaux du Développement rural (DRDR) de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine évoquent le manque de moyens humains et déclarent que les contrôles de terrain font l'objet de comptes rendus ou rapports.*

*La cour retient que lors des visites de terrain effectuées dans les régions de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine, les chefs de service et agents des DRDR et SDDR n'ont pu fournir le moindre rapport d'inspection au champ à la demande de l'équipe de vérification.*

**Recommandation n°16** : *La Cour demande aux Directeurs régionaux du Développement rural (DRDR) de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine, de veiller à la production systématique de rapports d'inspection après chaque visite de contrôle aux champs.*

## **2. Le contrôle post production**

A l'issue de la phase de production, les semences provenant des parcelles homologuées car ayant satisfait aux exigences des bonnes pratiques culturales sont soumises à des analyses en laboratoire en vue de leur certification. En effet, seul un bulletin d'analyses peut distinguer une semence d'une simple graine.

### **2.1 Contrôle au laboratoire**

Le laboratoire est un support indispensable à la production de semences. En plus du contrôle au champ, l'analyse des semences vise à déterminer, entre autres caractéristiques, la pureté



variétale pour s'assurer qu'aucun mélange n'a eu lieu au moment des semis, la pureté spécifique, la faculté germinative, le taux d'humidité et l'état sanitaire.

Le contrôle des semences au laboratoire doit se faire sur la base d'échantillons représentatifs de chaque lot, prélevés par un agent habilité à cet effet, conformément aux règles définies par l'Association Internationale de Contrôle de Semences (ISTA), l'institution de référence en matière de normes semencières

Selon la norme communautaire, les analyses de semences doivent être faites selon les normes de l'ISTA et par un laboratoire accrédité par cette institution. L'ISTA travaille à promouvoir le commerce international de semences de qualité et la sécurité alimentaire. Elle établit, en outre, les règles relatives à l'échantillonnage et au contrôle qualité des semences et donne accréditation aux laboratoires des pays membres qui remplissent les conditions. L'accréditation est valable pour trois (03) ans et est renouvelée après une visite d'inspection concluante par les experts de l'ISTA.

Le laboratoire de la DISEM est membre de l'ISTA. A ce titre il est titulaire d'une accréditation ISTA en contrôle et certification de semences. Cette accréditation lui donne l'habilitation d'effectuer des analyses et de délivrer des bulletins reconnus dans 83 pays membres à travers le monde.

Cependant, le laboratoire de la DISEM en vertu des dispositions de la note de service **n°1338/MAE du 14 mai 2002** reste confiné à l'analyse exclusive des semences de niveau pré base dont la production est confiée à l'ISRA. Tous les autres niveaux (Base, R1 et R2) sont analysés et certifiés par les laboratoires régionaux qui ne disposent d'aucune habilitation à cet effet.

Aux termes des dispositions de l'article 43 du règlement CEDEAO, tout lot de semences présenté à la certification fait l'objet d'une analyse dans un laboratoire officiel affilié à l'ISTA. De ce point de vue, seul un laboratoire reconnu et accrédité par l'ISTA est habilité à effectuer des analyses de semences en vue de leur certification. Il apparait alors clairement que le seul laboratoire apte à délivrer des bulletins d'analyses fiables sur les semences est celui de la DISEM.

Le Ministère de l'Agriculture a néanmoins installé ces dernières années des laboratoires régionaux pour une prise en charge de proximité des analyses de semences et le suivi de la production au niveau local.

Cependant, la plupart de ces laboratoires régionaux n'offrent pas le minimum de conditions propices et favorables à un travail scientifique rigoureux. Les laboratoires sont installés dans des locaux vétustes et insalubres. Il s'y ajoute également un manque de personnel spécialisé en analyses de semences. Le Ministère transforme ses agents techniques d'agriculture en laborantins après quelques jours de formation au niveau du laboratoire de la DISEM à Dakar. En outre, le matériel de travail fait défaut dans la plupart des laboratoires visités. Certains agents travaillent sans le minimum de matériels informatiques et sans équipements de protection (masques, gants, blouses...). Le matériel technique servant aux analyses est soit vétuste soit inexistant. Il s'agit d'enceintes de germination, de distillateurs paillasse, de hottes à flux laminaire, d'incubateur de 20-25°C, de broyeurs basiques équipés de système de refroidissement, de boîtes de petri, etc.

*Pour le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural chaque laboratoire régional est compétent pour le contrôle des semences certifiées produites dans le territoire régional aux fins d'une certification aux normes CEDEAO et sous la supervision du laboratoire national accrédité ISTA.*

***La Cour considère que les laboratoires régionaux n'ont ni l'habilitation requise aux termes des dispositions de l'article 43 du règlement CEDEAO, ni les locaux adéquats pour valablement procéder au contrôle et à la certification de semences conformément aux normes de l'ISTA. Les laboratoires régionaux qui font l'essentiel de contrôle doivent être mis aux normes.***

**Recommandation n°17 : la cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de mettre les laboratoires régionaux aux normes ISTA en vue de leur accréditation.**

## **2.2 Certification de la production :**

La certification est définie à l'article 6 de la loi 94-81. Elle est l'aboutissement d'un processus de contrôle au champ et/ ou au laboratoire, permettant de s'assurer que les semences présentées sont conformes aux normes de pureté variétale, de pureté spécifique, de germination et d'humidité précisées dans le règlement technique particulier. En effet, la procédure de certification consiste en la vérification du respect des normes de production, de collecte, de conditionnement et de conservation des semences. Les semences suivies depuis les étapes d'inspection aux champs sont ensuite acheminées au laboratoire sous forme d'échantillons et déclarées certifiées après un bulletin d'analyses concluant.

## **2.2.1 Conditionnement et marquage :**

Le conditionnement consiste à mettre le produit dans un contenant approprié afin de conserver sa qualité et le protéger des manipulations et des intempéries. Les emballages qui contiennent les produits conditionnés doivent faire l'objet d'un marquage visible et indélébile, des mentions obligatoires indiquant l'identité et les caractéristiques du produit.

### **2.2.1.1 L'absence de contrôle et de supervision des opérations de conditionnement**

La mise en sacs des semences certifiées doit se faire avec des tamis à grille de triage dans une unité de conditionnement dûment agréée par le service officiel de contrôle conformément à l'article 48 du Règlement communautaire. Le triage préalable au conditionnement, se fait généralement avec le tarare ou à défaut le crible rotatif manuel qui en constituent les équipements de base. Ils permettent de séparer les graines pures et saines de celles immatures et des particules (pailles, débris de coques, autres corps étrangers).

Cependant, il a été constaté que dans certaines régions, notamment Thiès, Diourbel, Kaolack, Kaffrine, les semences d'arachides sont généralement conditionnées hors des centres de tri contrairement aux autres spéculations telles que le maïs, le niébé ou le sorgho. En effet, du fait de l'inexistence de centres de triage et de conditionnement, les opérateurs de ces régions, après certification de leurs semences arachidières, organisent les opérations de conditionnement dans leurs propres locaux.

Les commissions de distribution visitées dans les localités de Ngoye, Mbirkilane, Sagna et Malem Hoddar ont fait état des agissements de certains opérateurs qui leur acheminent des sacs de semences avec une grande quantité de sable.

*Monsieur Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture, explique que pour l'arachide, la certification se fait sur le lieu de stockage (magasin et seccos) ou de collecte contrairement aux semences d'espèces diverses où la certification se fait au niveau des centres de conditionnement.*

***La Cour rappelle conformément à l'article 48 du règlement de la CEDEAO « les semences présentées à la certification sont traitées dans une unité de conditionnement agréée par le service officiel de contrôle et de certification... ». Par conséquent le MAER doit œuvrer pour la mise en place d'unités de conditionnement conformément aux prévisions contenues dans Le plan d'action de la stratégie de reconstitution du capital semencier.***

**Recommandation °18 : la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Equipeement de prendre les dispositions nécessaires pour la mise en place d'unités de collecte et conditionnement de semences d'arachides.**

**2.2.1.2 le non-respect des règles de marquage sur les sacs de semences**

La législation semencière notamment le règlement CEDEAO n°04/05/2008 en son article 52 fait obligation aux producteurs et opérateurs semenciers de marquer de façon lisible et apparente sur les emballages de semences les indications ci-après :

- *Nom et adresse du producteur ou distributeur ;*
- *Logo ou marque commerciale s'il y a lieu ;*
- *Le nom de l'espèce et le nom de la variété tels qu'ils figurent au COAFEV ;*
- *Le poids net ;*
- *L'étiquette de certification ;*

Toutefois, les visites de terrains ont permis de constater que les semences d'arachides sont conditionnées dans des sacs quelconques sur lesquels sont marqués les noms et spécifications d'autres produits (aliment de bétail, urée, engrais...). Cela crée non seulement une confusion aux yeux des utilisateurs mais également remet en cause l'intégrité et l'inviolabilité des semences certifiées prévues par la réglementation communautaire en son article 62 alinéa 3.

Le respect du marquage des mentions obligatoires permettrait d'assurer une meilleure traçabilité dans le cadre du contrôle des semences en identifiant facilement leur nature, leur producteur et leur localité de provenance.

*Monsieur Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture, reconnaît que l'emballage fait partie de la procédure de certification, l'étiquette est apposée sur un sac avec les informations obligatoires. Cependant il estime dès lors qu'il ne reçoit pas de réclamation, il suppose que toutes les semences certifiées répondent aux normes avec un emballage conforme. Il ajoute qu'il appartient aux commissions de signaler tout manquement aux obligations ci-dessus.*

***La Cour fait remarquer que l'absence de réclamation ne saurait justifier le non-respect des dispositions relatives à l'emballage des semences par les opérateurs semenciers. Elle estime que cette situation résulte du fait que les dispositions du règlement CEDEAO y relatives sont absentes des cahiers de charges adressés aux opérateurs semenciers.***

**Recommandation n°19 : la Cour demande à Monsieur Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture de prendre les mesures pour intégrer dans le cahier des charges des**

**opérateurs semenciers les dispositions relatives à l’emballage des semences conformément à l’article 52 du règlement CEDEAO n°04/05/2008 et de veiller à son application.**

### **2.2.2 L’Etiquetage :**

Tout emballage contenant des semences certifiées est muni d'une étiquette de certification délivrée par le service officiel de contrôle et de certification. L'étiquette de certification est un document présentant de manière visible et lisible, les informations précises permettant l'identification et la traçabilité de la semence. Les étiquettes de certifications sont fixées de façon à assurer l'inviolabilité de l'emballage.

#### **2.2.2.1 Le défaut d’apposition des étiquettes de certification par le service compétent**

Après la certification de la production, l’opérateur semencier acquiert auprès de la Direction régionale du Développement rural, le nombre d’étiquettes de certification correspondant au volume de sa récolte à raison de deux (02) étiquettes par sacs. Cependant, l’apposition des étiquettes sur les emballages de semences doit être faite par le Service officiel de Contrôle (SDDR ou DRDR) ou sous sa supervision. L’article 62 alinéa 2 du règlement CEDEAO désigne en effet, le service officiel comme « *seul responsable* » en la matière.

Cependant, il a été constaté que les étiquettes sont directement remises aux producteurs après certification de leurs semences qui procèdent eux-mêmes à l’apposition des étiquettes sur les emballages. En conséquence, les étiquettes risquent d’être revendues ou détournées et apposées sur d’autres sacs contenant des graines « tout-venant ».

*Les Directeurs régionaux du Développement rural (DRDR), respectivement de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine reconnaissent la remise directe des étiquettes aux opérateurs et justifient cette pratique par le manque de moyens humains et logistiques ainsi que par l’importance des quantités de semences à certifier.*

***La cour estime que l’apposition des étiquettes sur les sacs de semences certifiées constitue la dernière étape du processus de certification. Par conséquent, leur remise directe aux opérateurs en lieu et place de leur apposition par le SOC conformément aux dispositions de l’article 62 du règlement CEDEAO, compromet tout le travail de contrôle effectué en amont.***

**Recommandation n°20 : la Cour demande aux Directeurs régionaux du Développement rural (DRDR), respectivement de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine :**

**-d’arrêter la remise directe des étiquettes de certification aux opérateurs semenciers ;**

**-de faire les diligences nécessaires pour l'apposition des étiquettes de certification sur les sacs de semences par les agents du service officiel de Contrôle ou sous leur supervision.**

### **2.2.2.2 L'absence de certaines mentions obligatoires sur les étiquettes de certification :**

Des manquements sont constatés à l'examen des étiquettes délivrées par la Division des Semences. Il s'agit de l'absence sur les étiquettes de certaines mentions obligatoires prévues par la réglementation.

L'article 62 du règlement de la CEDEAO liste de façon exhaustive les mentions devant **obligatoirement** figurer au recto des étiquettes. Il s'agit, en l'occurrence de :

- nom de l'espèce,
- nom de la variété tel qu'il figure au CREVU ;
- numéro du lot ;
- calibre ;
- faculté germinative minimale ;
- année et mois de récolte ;
- pureté génétique minimale ;
- poids ;
- référence au Règlement CEDEAO ;
- nom du service officiel ou organisme de contrôle de qualité et de certification.

Il a été constaté sur les étiquettes délivrées par la DISEM la non-inscription des mentions suivantes :

- Le calibre des graines ;
- La faculté germinative ;
- L'année et le mois de récolte ;
- La référence au règlement de la CEDEAO.

*Pour Monsieur Mamadou Félix SAGNE, chef de la DISEM, les mentions supposées manquantes aux étiquettes délivrés par la DISEM sont particulières à chaque lot de semence, et globalement issues des résultats d'analyses effectuées en vue de la certification. Il considère que ces résultats auraient pu être préinscrits sur les étiquettes s'ils étaient connus et communiqués suffisamment à temps. Mais, cela n'est pas le cas, et c'est une certification manuelle qui est alors effectuée au Sénégal grâce aux cachets personnalisables. Ce faisant, il n'est pas possible de faire apparaître la liste exhaustive des informations dans un cachet à recomposer pour chaque lot de semences. Nous nous contentons donc de faire apparaître certaines données essentielles à la traçabilité (parmi lesquelles le N° du lot qui est le plus important !).*

**La Cour prend acte des explications fournies par la DISEM mais estime que l'inscription de ces mentions sur les étiquettes de certification constitue une obligation. Il appartient des lors**

à la DISEM de prendre toutes les mesures nécessaires pour le respect des dispositions de l'article 62 du règlement de la CEDEAO.

**Recommandation n°21** : La Cour demande à la DISEM de respecter les dispositions relatives aux mentions obligatoires sur les étiquettes de certification, prévues par le règlement semencier communautaire.

**2.2.2.2 Institution et Perception d'une redevance sur les étiquettes de certification sans fondement légal :**

Aux termes de la loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 portant loi de finances, en son article 8, les redevances et rémunérations des services rendus constituent des recettes budgétaires pour l'Etat. L'article 10 de cette loi organique précise, de surcroît, que : « *La rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle est instituée par décret pris sur rapport conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre concerné. Le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus...sont prévus et évalués par la loi de finances de l'année* ».

En conséquence, aucun service de l'Etat ne peut instituer et percevoir une redevance non prévue par les lois et règlements.

Il a été constaté que les étiquettes de certification apposées sur les sacs de semences certifiées sont vendues aux opérateurs et producteurs semenciers à raison de 53 F CFA/pièce sous forme de redevance sans aucun fondement juridique. En effet, les opérateurs payent leurs étiquettes par versement dans le compte intitulé **Projet DISEM** sous le numéro **SN048 01001 00104233006 96** ouvert dans les livres de la Banque Agricole et géré sous la double signature des sieurs Oumar SANE Directeur de l'Agriculture et de Mamadou SAGNE, Chef de la DISEM. A la date du 26 mai 2021, les extraits de compte bancaire présentaient la situation qui figure dans le tableau ci-après :

**Tableau n°6 : Extrait compte n° SN048010010010423300696**

<b>TOTAL</b>	<b>DEBIT</b>	<b>CREDIT</b>	<b>SOLDE</b>
<b>GENERAL DES MOUVEMENTS AU 26/05/2021</b>	193 973 411 FCFA	229 033 424 FCFA	50 178 496 FCFA

*Pour Monsieur Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture et Monsieur Mamadou Félix SAGNE, Chef de la DISEM, les acteurs se sont réunis pour demander l'ouverture d'un compte provisoire en attendant la signature du décret sur le fonds semencier pour faciliter les opérations de certification des semences sur toute l'étendue du territoire national. Ils précisent que les ressources collectées ont servi à couvrir les frais de production des vignettes, le fonctionnement du comité national consultatif des semences, les réunions statutaires et autres qui ne sont pas pris en charge par le budget de l'Etat. Ils concluent qu'en l'absence de ce mécanisme retenu d'un commun accord par l'ensemble des acteurs semenciers, la certification des semences ne serait pas possible.*

***La Cour estime que, le Directeur de l'Agriculture et le Chef de la DISEM ont outrepassé leur compétence avec l'institution et la perception sans fondement légal de la redevance sur les étiquettes de certification. En effet, la nécessité invoquée ne saurait justifier la violation des dispositions relatives à l'institution et la perception de redevance pour les services de l'Etat. Il appartient à la DA de prendre les dispositions sur le plan budgétaire pour la prise en charge des dépenses liées à la certification des semences.***

**Recommandation n°22 : la Cour demande à Monsieur Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture et à Monsieur Mamadou Félix SAGNE, Chef de la DISEM, d'arrêter la perception de la redevance sur les étiquettes de certification.**

#### **2.2.2.3 Ouverture de compte dans une banque commerciale sans autorisation :**

L'ouverture du compte bancaire n° SN048 01001 00104233006 96 à la Banque Agricole sans autorisation du Ministre chargé des Finances constitue une violation des dispositions du décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant Règlement général sur la Comptabilité publique. En effet, l'article 126 de ce décret stipule que « *Les agents de l'Etat et des autres organismes publics ne peuvent se faire ouvrir es qualité un compte de disponibilités que sur autorisation expresse du Ministre chargé des Finances. Tout compte ouvert en violation des dispositions de l'alinéa précédent fait encourir son titulaire la responsabilité de comptable de fait.* »

*Monsieur Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture et à Monsieur Mamadou Félix SAGNE, Chef de la DISEM, expliquent que le défaut de mise en place du fonds semencier ne dispense en aucun cas le MAER de l'obligation de prendre en charge l'atteinte des objectifs assignés au fonds et à la reconstitution du capital semencier. Ils soutiennent qu'en raison du déficit de ressources budgétaires, les acteurs réunis autour du CNCSP se sont accordés sur la nécessité*



*de trouver des mécanismes provisoires à cet effet, sur la base des redevances versées par les opérateurs semenciers lors des contrôles sur la qualité des semences et en vue de l'acquisition des vignettes par le biais d'un dispositif rapide, accessible et léger.*

*Ils affirment prendre acte de l'observation de la Cour et prennent l'engagement de transmettre incessamment un projet de demande d'ouverture de compte bancaire à l'attention de Monsieur le Ministre des Finances et du Budget, à titre de régularisation.*

***La Cour prend acte de la réponse fournie par Messieurs Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture et Mamadou Félix SAGNE, Chef de la DISEM***

**Recommandation n°23 : La Cour demande à Monsieur Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture et à Monsieur Mamadou Félix SAGNE, Chef de la DISEM, de procéder à la fermeture du compte bancaire n° SN048 01001 00104233006 96.**

### **2.2.3 Le Stockage :**

Les semences sont gardées dans des magasins de stockage qui doivent être propres et aérés afin de protéger les contre les intempéries, les déprédateurs et les parasites jusqu'à leur utilisation. Les sacs doivent être empilés par lots et disposés sur des palettes afin de préserver l'intégrité des semences en évitant leur contact avec le sol, source d'agression par les insectes et champignons. L'espacement entre les piles facilite, en outre, le contrôle des stocks et le prélèvement d'échantillons.

Il a été constaté le manque d'infrastructures de stockage. La plupart des seccos dans les régions sont vétustes et insuffisants à recueillir les semences et autres intrants agricoles. Cette situation a, pour conséquence de favoriser un accaparement des magasins par les grands producteurs créant souvent des conflits entre opérateurs semenciers.

***Pour Docteur Papa Abdoulaye SECK et Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural le manque d'infrastructures de stockage dans les zones de production constitue l'une des difficultés majeures auxquelles sont confrontés les producteurs surtout dans un contexte d'augmentation constante de la production agricole.***

*Pour pallier ce gap, le MAER a initié des actions notamment dans le cadre du PPAAO qui a financé avant sa clôture en 2020, la construction de quatorze (14) magasins de stockage des semences d'une capacité de stockage de 200 tonnes chacun, afin d'accroître les capacités de conservation des semences dans les régions de Kolda (2), Sédhiou (2), Kaolack (2), Kaffrine (1), Fatick (1), Diourbel (1), Thiès (1), Tambacounda (2), Louga (1) et Kédougou (1).*

*Ils affirment que l'insuffisance des ressources n'a pas permis à ce jour d'avoir des programmes d'envergure de construction de magasins de stockage et que dans le cadre du PAP2A, il est envisagé des actions pour résorber le déficit constaté.*

*La Cour note que dans le plan d'actions du document de stratégie de reconstitution du capital semencier, il était prévu des activités importantes comme l'acquisition et la réhabilitation d'infrastructures de stockage et de conservation. Cependant les crédits qui étaient destinés à ces activités ont été utilisés dans le paiement de la subvention.*

**Recommandation n°24** : la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de mettre en place des infrastructures de stockage répondant aux normes, en nombre suffisant et de réhabiliter les seccos existants.

## **DEUXIEME PARTIE : MECANISME DE GESTION DE LA SUBVENTION SUR LES SEMENCES ARACHIDIERES**

Depuis 2004, l'Etat a mis en place un programme de subvention des intrants destiné aux petits producteurs. La subvention consiste pour l'Etat de supporter une partie du prix des intrants, ce qui induit une diminution du prix d'acquisition du producteur. Les ressources budgétaires consacrées à la subvention des intrants agricoles sont de plus en plus importantes. Sur la période sous revue, les montants effectivement payés dans le cadre du programme de subvention s'élèvent à cent soixante-douze milliards quatre cent quarante millions quatre cent quatre-vingt-deux mille trois cent quatre (172440482304) FCFA

La subvention a pour objectif

- La facilitation de l'accès des intrants aux producteurs ;
- L'amélioration des revenus des producteurs ;
- L'augmentation de la productivité et de la production.

Les semences mobilisent l'essentiel des ressources budgétaires allouées aux subventions et touchent la proportion la plus importante d'agriculteurs bénéficiaires.

L'objectif de cette partie est d'analyser le processus de mise en place et de paiement des semences d'arachide subventionnées

### **I. LE PROCESSUS DE MISE EN PLACE DES SEMENCES D'ARACHIDES SUBVENTIONNEES**

L'analyse du processus de mise en place des semences d'arachide subventionnées révèle, d'une part, un manque de transparence dans le choix des opérateurs privés semenciers et d'autre part, des insuffisances notoires dans la cession des semences.

#### **A. Un manque de transparence dans le choix des opérateurs privés semenciers**

La sélection des fournisseurs de semences d'arachides varie selon qu'il s'agit de semences certifiées ou de semences écrémées.

Pour les semences certifiées, les fournisseurs sont sélectionnés sur la base de la liste des producteurs agréés pour la multiplication de semences certifiées ayant fait un programme validé par le Comité national consultatif des semences, en réunion d'homologation.

S'agissant des semences écrémées, la sélection des fournisseurs est faite par le Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural suivant la base de données des précédentes campagnes et des stocks constitués.

Les fournisseurs retenus signent avec le Directeur de l'Agriculture un cahier de charge indiquant les modalités d'exécution du programme agricole.

En ce qui concerne ledit cahier de charge, il impose à l'opérateur choisi un certain nombre d'obligations assorties de sanctions.

Au titre des obligations, l'opérateur devra :

- Mettre en place les semences au niveau des points de cession qui lui seront indiqués par la Direction de l'Agriculture et auprès des commissions locales de cession des intrants créées à cet effet ;
- Prendre l'attache des Directions régionales de Développement rural (DRDR) concernées avant toute mise en place ;
- Respecter la période de mise en place indiquée par le Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural ;
- Veiller à l'établissement, par la commission locale, des procès-verbaux de réception et de fin de cession ainsi que des journaux de vente ;
- Faire la situation hebdomadaire des stocks disponibles, des mises en place et des cessions ;
- S'assurer que toutes les pièces justificatives relatives à la mise en place et à la cession des semences sont en bonnes et dues formes ;
- Respecter les normes de qualité fixées dans les spécifications techniques ainsi que les délais de livraison.

Sur ces derniers aspects, il convient de noter que les semences devant être fournies par l'opérateur ne seront pas acceptées dans les cas suivants :

- Délais de leur mise en place dépassés ;
- Semences présentant des défaillances par rapport aux normes techniques fixées ;
- Graines ayant des défauts évidents (graines trouées, déformées ou pourries)

L'opérateur est considéré en défaut d'exécution au cas où les semences ne sont pas livrées conformément aux dispositions du cahier de charge.

Le défaut d'exécution est constaté et notifié par lettre à l'opérateur qui a un délai de sept (07) jours pour se conformer. Si aucune justification du défaut d'exécution n'a été fournie et acceptée dans le délai précité, le Ministère se réserve le droit de lui appliquer des sanctions à type de substitution sans préavis et de retrait de son agrément au profit d'autres opérateurs.

L'opérateur défaillant est ainsi retiré du répertoire des fournisseurs de semences du MAER.

Par ailleurs, le cahier de charge prévoit la possibilité d'apporter des modifications aux conditions de fourniture des semences. Ainsi, le Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural peut apporter des changements surs :

- Le calendrier de livraison ;
- Le lieu de livraison ;
- Les quantités à livrer.

Dans l'un des cas précités, le Ministère notifie le changement à l'opérateur, par écrit, aussi rapidement que possible.

Enfin, le cahier prévoit des cas de force majeure qui exclut toute sanction à l'encontre de l'opérateur.

Toutefois, l'opérateur ne pourra arguer de l'indisponibilité des matières auprès de ses sources d'approvisionnement pour être libéré de ses obligations.

Après la signature du cahier de charge, l'opérateur semencier reçoit du Ministère une notification valant « agrément », qui indique les formules et les quantités à fournir, de même que les lieux de livraison.

Le manque de transparence dans le choix des opérateurs privés semenciers est révélée par l'absence de marchés publics pour l'acquisition de semences d'arachides, mais aussi par les identités multiples de l'opérateur bénéficiaire de notification.

### **1.L'absence de marchés publics pour l'acquisition de semences d'arachides**

Il a été constaté que, durant toute la période sous revue, les opérateurs privés semenciers ont été choisis en marge des règles et procédures édictées par le Code des marchés publics. En effet, le Ministère de l'Agriculture s'est fondé sur la lettre n° 0107 /MEF/DCMP du 23 avril 2010 de la Direction centrale des marchés publics (DCMP) répondant à une demande d'autorisation de passer des marchés d'acquisition de semences d'arachides par appel d'offres restreint et en procédure d'urgence, formulée par ledit Ministère.

Dans sa réponse, la DCMP a considéré que l'acquisition de semences d'arachides n'est pas un marché public au regard de l'article 4 du décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics. La DCMP considère qu'il s'agit plutôt d'apporter un appui aux producteurs à travers une subvention.

S'appuyant sur cette réponse de la DCMP, le Ministère en charge de l'Agriculture a adopté sa propre procédure pour la sélection des fournisseurs de semences.

Il faut signaler que la DCMP est un organe de contrôle à priori des marchés publics et non le régulateur. Par conséquent le MAER ne saurait déroger aux règles de passation des marchés publics en se fondant uniquement sur cet avis de la DCMP.

Cette procédure de sélection des fournisseurs de semences d'arachide par le Ministère constitue une violation du Code des marchés publics. **En effet, les dispositions du Code des Obligations**

**de l'Administration (COA) sont claires sur le fait qu'« aucune réglementation ou procédure particulière à un acheteur public, à une catégorie d'acheteurs ou à une catégorie de fournitures, services ou travaux ne peut déroger aux règles fixées par le code des marchés publics ou prises en application de ce code ».**

Faisant suite à une dénonciation, l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) a, par lettre n° 2124 /ARMP/CRD/DG/CGEIR du 11 septembre 2020, clairement indiqué au Ministère de l'Agriculture que l'acquisition de semences par les services de l'Etat constitue bien un marché public et a, par la même occasion, invité les Autorités compétentes dudit Ministère à veiller, à l'avenir, au respect scrupuleux des procédures de passation des marchés publics.

*Docteur Papa Abdoulaye SECK et au Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Equipement rural expliquent que le non recours aux règles et procédures prévues par le CMP dans le choix des OPS découle de la lettre de la DCMP n°000107 /MEF/DCMP/51 du 23 avril 2010. Ils soutiennent que selon leur interprétation la DCMP est un organe habilité à indiquer la démarche à suivre au regard des dispositions du COA, du CMP et de son décret de création.*

*Toutefois ils affirment que le MAER reste disposé à asseoir un dispositif permettant de consolider cette démarche de transparence et d'efficacité mais sans adaptation du CMP aux spécificités des opérations du secteur agricole, il est clair que le recours par voie d'appel d'offres tel que décrit dans le CMP actuellement risque de compromettre l'objectif de souveraineté alimentaire.*

***La cour soutient que la procédure qu'utilise le MAER pour l'acquisition des semences n'est ni conforme à la règle de droit ni transparente. Elle estime que les spécificités des opérations du secteur agricole qu'invoquent les Ministres peuvent bien être prise en compte avec le recours aux marchés à commande aux marchés de clientèle et aux accords-cadres prévus à l'article 25 du Code des Marchés publics***

**Recommandation n°25 : La cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Equipement rural, de recourir aux règles et procédures prévues par le Code des marchés publics dans le choix des opérateurs privés semenciers**

## **2. Le recours illégal aux « semences » écrémées**

L'absence de marchés publics pour l'acquisition de semences d'arachide a facilité le recours illégal aux « semences » écrémées. Les « semences » écrémées, encore appelées « semences tout-venant », sont destinées à la consommation. Leur utilisation comme semence

constitue une violation de la réglementation en la matière. En effet, les écrémées ne figurent pas dans la catégorie des semences autorisées. C'est ce qui ressort en substance :

-Des articles 22, 23 et 24 du Règlement C/REG.4/05/2008 du 18 mai 2008 portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences et plants dans l'espace CEDEAO ;

-De l'article 20 du Règlement n°03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences et plants dans l'espace UEMOA ;

-Des articles 9 chapitre IV et 11 chapitre VI de la loi n° 94-81 du 23 décembre 1994 relative à l'inscription des variétés, à la production, à la certification et au commerce des semences ou plants.

La violation de la réglementation semencière, du fait de l'utilisation des semences écrémées, est devenue manifeste et permanente. En effet, le Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement rural continue encore d'utiliser les écrémées comme semences, avec même des quantités dépassant celles prévues pour les différentes campagnes agricoles, ainsi que le montre le tableau ci- dessous.

**Tableau n° 9 : sur les quantités réelles de semences écrémées par année**

CAMPAGNE AGRICOLE	quantité d'écrémées prévues (en tonne)	quantité d'écrémées utilisées (en tonne)	écart (en tonne)
2017/2018	31 296	41 096	+ 9 800
2018/2019	20 000	55 421	+35 421
2019/2020	14 000	19 791,45	+ 5791,45

Dans le volet assainissement du système de commercialisation des semences du plan stratégique 2016-2020, le Ministère s'était engagé pour une application rigoureuse de la loi afin d'éradiquer les semences dites écrémées en sanctionnant tous les contrevenants à la réglementation semencière. Le constat est que le Ministère autorise l'utilisation de semences écrémées et continue même de les subventionner.

Il a été constaté que pour les campagnes agricoles 2017/2018 et 2018/2019, le prix de cession des semences écrémées (140 FCFA /Kg) est légèrement en deçà de celui des semences certifiées (150 FCFA/Kg pour la R3, 180 /Kg pour la R2 et 220 F pour la R1). Cette différence de prix est défavorable aux producteurs de semences certifiées qui supportent d'importantes charges inhérentes à la production et au contrôle de certification et qui se voient concurrencés déloyalement par les fournisseurs de semences écrémées. Cette manière de procéder n'encourage pas la production de semences certifiées.

Il a été également décelé, en ce qui concerne les écrémées, une différence injustifiée du prix au producteur entre la 55-437 (167 FCFA/Kg) et les autres variétés écrémées (165 FCFA/Kg), pour la campagne agricole 2019/2020.

En définitive, le recours aux semences écrémées par le Ministère de l'Agriculture constitue une violation de la réglementation semencière et une entrave majeure à la réalisation de l'objectif de reconstitution du capital semencier pour lequel d'importants efforts sont consentis par les pouvoirs publics.

*Le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural n'ont pas apporté de réponses à cette observation.*

**Recommandation 26 : La Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'équipement rural, d'arrêter l'acquisition des semences écrémées effectuée en violation de la réglementation semencière.**

## **2 Les identités multiples de l'opérateur bénéficiaire de la notification**

Il a été constaté que certains opérateurs privés en tant que personne physique, se déploient sous plusieurs autres identités (GIE, Etablissement, Société, prête-nom, coopérative etc.), pour capter le maximum de quotas par le biais des diverses notifications qui leur sont ainsi délivrées. Cette situation est révélée par l'exploitation des factures relatives aux montants dus par l'Etat, au titre du versement de la subvention à ces opérateurs. En effet, pour plusieurs entités, la subvention est versée dans un seul compte bancaire ; à savoir celui de l'opérateur privé, personne physique, véritable propriétaire desdites entités.

Le tableau ci-après, qui concerne la campagne agricole 2018 /2019, illustre la situation sus-évoquée où le bénéficiaire réel des notifications capte des quotas importants en faisant recours à des identités multiples.

**Tableau n°10 : Identités multiples des bénéficiaires de quotas**

<b>QUOTATAIRES</b>	<b>bénéficiaire réel</b>	<b>Certifiées (en tonne)</b>	<b>Écrémées (en tonne)</b>
Cheikh Bara GUEYE	Cheikh Bara GUEYE	5173	5161
GIE Lambarna	Cheikh Bara GUEYE	110	437,5
GIE Ndimbeul	Cheikh Bara GUEYE	1242,5	698
GIE Darou Nahim GUEYE	Cheikh Bara GUEYE	669,8	0
GIE Sante Yalla	Cheikh Bara GUEYE	0	587
GIE Tawfeekh	Cheikh Bara GUEYE	145	1728,5
Sopé Serigne Aliou MBACKE	Cheikh Bara GUEYE	1286,6	430
GIE Wa Sam	Cheikh Bara GUEYE	1337,7	566
		<b>9964,6</b>	<b>9608</b>



<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>19572,6</b>	
El Hadji Maodo SARR	El Hadji Maodo SARR	30,5	1268
Ets Fam SARR	El Hadji Maodo SARR	176,3	100
GIE Sant Yalla	El Hadji Maodo SARR	616,8	587
		<b>823,6</b>	<b>1955</b>
<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>2778,6</b>	
Saliou SECK	Saliou SECK	308	0
Ibrahima SALANE	Saliou SECK	16	0
Khadim SOW	Saliou SECK	130	0
Sette DIENG	Saliou SECK	140	0
Moussa SECK	Saliou SECK	2354,19	286
Abdou Samat SAKHO	Saliou SECK	248	0
Abou DIALLO	Saliou SECK	0	0
Adama GUEYE	Saliou SECK	0	0
Aliou SECK	Saliou SECK	74	0
Aliou SECK Awa	Saliou SECK	0	0
Djibel CISSE	Saliou SECK	40	0
Djebel SECK	Saliou SECK	0	0
Ndiamé GUEYE	Saliou SECK	66	0
		<b>3376,19</b>	<b>286</b>
<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>3662,19</b>	
GIE Serigne Fallou Mbacké	GIE Serigne Fallou Mbacké	445	0
GIE Sine Saloum	GIE Serigne Fallou Mbacké	330	0
GIE SY et NIANG	GIE Serigne Fallou Mbacké	75	0
		<b>850</b>	<b>0</b>
<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>850</b>	
<b>QUOTATAIRES</b>	<b>BENEFICIAIRE REEL</b>	<b>CERTIFIEES (en Tonne)</b>	<b>ECREMEES (en Tonne)</b>
Babou Khady DIENG	Babou Khady DIENG	169	20
La lionne du Sénégal	Babou Khady DIENG	61	0
		<b>230</b>	<b>20</b>
<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>250</b>	
Mouhamed DIENG	Mouhamed DIENG	757	0
GIE EOSA	Mouhamed DIENG	264	0
		<b>1021</b>	<b>0</b>
<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>1021</b>	
Cheikh Goumbala	Cheikh Goumbala	67,5	0
Touba Négoce International	Cheikh Goumbala	0	227,55
		<b>67,5</b>	<b>227,55</b>
<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>295,05</b>	

Pape Médou SECK	Pape Médou SECK	502,1	0
GIE Yoonu Bamba	Pape Médou SECK	<b>653</b>	<b>0</b>
		<b>1155,1</b>	
Adiou SENE	Adiou SENE	1040,9	925,6
Ets AS	Adiou SENE	529	0
GIE Tawe	Adiou SENE	182,5	30
		<b>1752,4</b>	<b>955,6</b>
		<b>2708</b>	
Amy NDIAYE	Amy NDIAYE	13,9	0
Antou SECK	Amy NDIAYE	1060	0
		<b>1073,9</b>	<b>0</b>
<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>1073,9</b>	
Cheikh FALL	Cheikh FALL	174,6	298,25
GIE Cheikh Amar FALL	Cheikh FALL	1417,8	95,25
Modou FALL	Cheikh FALL	823	1757
		<b>2415,4</b>	<b>2150,5</b>
<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>4565,9</b>	
Alfred CORREA	Denis CORREA	0	70
Denis CORREA	Denis CORREA	0	62,5
Famille CORREA	Denis CORREA	0	0
		<b>0</b>	<b>132,5</b>
<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>132,5</b>	
Mamadou DEME	Mamadou DEME	1088,4	44
SODISCA SA	Mamadou DEME	735,7	310
Touba Mouride	Mamadou DEME	0	0
		<b>1824,1</b>	<b>354</b>
<b>Total certifiées + écrémées</b>		<b>2178,1</b>	

Cette manière de choisir les opérateurs privés semenciers a pour conséquences de :

- favoriser un groupe d'opérateurs, qui vont ainsi bénéficier d'importants quotas de semences d'arachide à fournir et qui se verront payer, par l'Etat, d'importantes sommes d'argent, dans le cadre du versement de la subvention ;
- créer des retards dans la mise en place des semences dans la mesure où le bénéficiaire réel, qui s'est déployé sous plusieurs autres identités, aura des difficultés à respecter les délais d'acheminement des semences dans les différentes localités indiquées dans les notifications.

***Papa Abdoulaye SECK et Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural expliquent que le programme de multiplication est spécialisé par variétés et zones géographiques. Ainsi, un opérateur peut porter des activités de multiplication dans des zones différentes avec plusieurs entités agréées. Ils soulignent que, seule, l'inscription de l'opérateur***

*aux programmes de multiplication et l'homologation de sa production peuvent lui garantir la notification.*

*La Cour rappelle que ce qui est indexé ici c'est les pratiques non transparentes des opérateurs semenciers qui dans l'unique but de capter le maximum de notifications se démultiplient en de nombreuses organisations. Il faut noter que cette situation est favorisée par le défaut d'application du code des marchés publics qui en son article 47 point 8, dispose : « Il est interdit aux candidats et soumissionnaires de présenter, pour le même marché ou le même lot, plusieurs offres notamment en agissant à la fois comme candidats individuels et de membres d'un ou plusieurs groupements ».*

**Recommandation n°27 : la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de se conformer aux dispositions de l'article 47.8 du Code des marchés publics en prenant les mesures nécessaires pour empêcher les opérateurs semenciers de présenter plusieurs offres notamment en agissant à la fois comme candidats individuels et de membres d'un ou plusieurs groupements conformément**

## **B. Des insuffisances notoires dans la cession des semences**

A ce niveau, il convient de relever, d'une part, les contre-performances notées dans les mécanismes de cession des semences (1) et d'autre part, la déficience du dispositif de contrôle interne (2).

### **1. Des contre-performances dans les mécanismes de cession des semences**

Ces contreperformances s'expliquent d'une part, par des dysfonctionnements au niveau des commissions de cession et d'autre part, par l'existence d'un système de gros producteurs dévoyé.

#### **1.1 Des dysfonctionnements au niveau des commissions de cession des semences**

Les petits producteurs reçoivent leurs semences subventionnées à travers les commissions de supervision, de contrôle et de suivi des opérations de mise en place et de cession des intrants agricoles.

Il existe quatre (04) types de commissions (**commissions nationale, régionale, départementale et locale**).

Il convient de noter que de manière opérationnelle, la cession des semences se déroule essentiellement au niveau des commissions locales.

**La commission locale** est présidée par le Sous-préfet et son secrétariat est assuré par le représentant du Chef de Service départemental du Développement rural ou le Chef du Centre d'appui au Développement local (CADL). Elle est créée dans chaque commune et a pour

mission de réceptionner et de distribuer les semences, d'assurer la régularité, la traçabilité, la transparence et l'équité dans les opérations de mise en place et de cession des semences. Elle peut également s'attacher les services de toute autre personne ou structure compétente à chaque fois que de besoin. La fonction de membre de la commission locale est bénévole.

Par ailleurs, les Forces de Sécurité (Gendarmerie, Police et Douane) ainsi que la cellule logistique mise en place au niveau du Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural sont chargées de veiller sur la régularité des opérations et la sécurisation des semences.

Les Chefs de service départemental du Développement rural (SDDR), quant à eux, sont chargés de la remontée quotidienne des informations au niveau régional.

Les commissions distribuent les semences aux producteurs sur la base des prix de cession fixés par arrêté du Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural avant le démarrage de la campagne agricole.

L'audit a révélé un certain nombre de dysfonctionnements au niveau des commissions locales.

Il s'agit essentiellement :

- Des retards dans la mise en place des semences au niveau des commissions, en violation des délais fixés dans les cahiers de charges et dans le planning de mise à disposition ;
- D'un cumul irrégulier entre les fonctions de membre de commission de cession et de gérant au profit de l'opérateur privé semencier. En effet, pour se départir des charges inhérentes au recrutement d'un gérant (indemnités, frais de logement, etc.) plusieurs opérateurs sollicitent les services d'un membre de la commission pour faire office de gérant à son profit, moyennant paiement d'une somme d'argent calculée sur la base du nombre de tonnes de semences vendues. Cette situation a été observée notamment au niveau des commissions de cession instituées dans les communes de Gandiaye et Mbirkilane. Cette pratique constitue une violation de l'arrêté instituant les commissions de cession, qui indique clairement que la fonction de membre des commissions est bénévole ;
- D'une présence ineffective de tous les membres de la commission durant la période de distribution des semences. Cette situation s'explique par l'absence de motivation financière des membres de la commission ;
- d'un retard dans la transmission d'informations aux Autorités administratives, notamment les notifications et les lettres de mise à disposition. Du fait de ce retard, beaucoup d'Autorités administratives n'ont pas pu organiser des réunions préparatoires à la campagne agricole (CRD, CDD et CLD) avec les acteurs concernés ;
- De la réception de semences dites certifiées sans étiquettes de certification à l'intérieur et à l'extérieur des sacs ;

- la non utilisation des semences distribuées. En effet, certains producteurs, pour des raisons tenant à la qualité ou à la faiblesse de la quantité reçue, préfèrent vendre leurs semences ou les utiliser pour leur propre consommation ;
- des journaux de vente mal confectionnés et mal renseignés (absence de signature absence de numéro d'identité) ;
- d'une absence de répertoire des bénéficiaires de semences subventionnées ;

*Monsieur Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture explique que le processus de mise en place des semences démarre par l'homologation du programme national. A la suite de cela, il est notifié aux opérateurs durant le mois de décembre pendant la période de collecte, les quantités à collecter pour la campagne à venir. Ainsi, les notifications et les plannings sont signés et élaborés au plus tard le 25 avril. Quant aux mises en place, elles s'effectuent au plus tard le 15 juin (cf. lettre circulaire et notifications). Tous ces documents sont transmis aux Gouverneurs de Région.*

*Il soutient en ce qui concerne, le répertoire des bénéficiaires de semences, disposer toutes les données mais manque de moyens financiers et humains pour saisir ces données pour chaque campagne.*

*En ce qui concerne le journal de vente, il affirme l'existence d'un modèle déjà élaboré et joint au cahier de charge. Il est remis aux opérateurs et constitue une pièce justificative pour la certification. Toutefois, nous allons le circulariser et le remettre aux autorités administratives.*

*La Cour prend acte des déclarations du DA mais rappelle qu'il lui appartient de prendre toutes les dispositions nécessaires pour veiller au bon fonctionnement des commissions.*

**Recommandation n°28** la Cour recommande à Monsieur Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture de prendre les dispositions nécessaires pour remédier aux dysfonctionnements relevés dans les commissions notamment par :

- la transmission diligente aux Autorités administratives (Préfet et Sous-préfet) du document concernant la mise en place des semences (notifications, planning de mise en place, tableau des prix).
- la confection d'un répertoire permettant d'identifier tous les bénéficiaires de semences subventionnées ;
- la confection d'un modèle type de journal de vente utilisé dans toutes les commissions de cession de semences.

## 1.2 Un système de gros producteurs dévoyé :

Pour accroître la productivité et la production de semences d'arachides, le MAER a mis en place un système de gros producteurs bénéficiaires de semences subventionnées.

La circulaire N° 0828/MAER/DA du 22 avril 2016 du Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural, relative aux demandes des gros producteurs, définit le gros producteur comme quelqu'un qui exploite une superficie d'au moins quinze hectares (15 ha).

En vue de leur sélection, les candidats au statut de gros producteur déposent leurs demandes de quotas au niveau des Directeurs régionaux du Développement rural (DRDR).

Les DRDR procèdent à la présélection des candidats sur la base de critères relatifs à la capacité du producteur (superficie minimale de 15 ha, niveau d'équipement agricole, main d'œuvre, etc.).

Après cette présélection, les DRDR envoient leurs propositions au Ministre qui retient la liste finale des gros producteurs.

A l'issue de cette sélection, le Ministre délivre des notifications à des opérateurs privés semenciers, qui se chargent de donner directement les semences aux gros producteurs figurant sur la liste transmise par le MAER.

Ces notifications, accompagnées de la liste des gros producteurs bénéficiaires de semences subventionnées, sont également transmises aux Gouverneurs de Région et DRDR concernés, pour information.

Il existe, dans la pratique, des gros producteurs « sans apport », qui acquièrent gratuitement d'importantes quantités de semences subventionnées.

Il a été constaté un certain nombre d'insuffisances qui ont fini d'éloigner le système de gros producteurs de son objectif originel. Ces insuffisances concernent :

- Une ineffectivité du contrôle des superficies et équipements agricoles déclarés par les candidats au statut de gros producteur, en violation des dispositions de la circulaire n° 0828/MAER/DA. Cette ineffectivité du contrôle a été notée dans les Régions de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine ;
- Une attribution de grandes quantités de semences d'arachides subventionnées à des personnalités politiques et religieuses laissée à la seule appréciation du Ministre de l'agriculture et en marge des critères. Ainsi, il a été constaté que durant la période sous revue des Ministres, Députés, Hauts Conseillers des Collectivités territoriales (HCCT) ainsi que des personnalités religieuses ont bénéficié de quotas gros producteurs sans justification ;
- La non implication des services déconcentrés de l'Etat dans le processus de sélection des gros producteurs sans apport ainsi que dans la livraison des semences aux dits producteurs. En effet,

les gros producteurs sans apport sont choisis par le Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural, sur la base de critères non indiqués. Il s'y ajoute que la livraison des semences aux gros producteurs se déroule uniquement entre ces derniers et l'opérateur privé semencier. Le gros producteur émarge sur une liste et remet la copie de sa carte nationale d'identité à l'opérateur. Cette manière de procéder ne répond pas aux exigences de transparence inhérentes à la gestion des semences arachidières. En effet, une telle démarche ne permet pas de garantir l'effectivité de la livraison des semences.

Un risque qu'en lieu et place de la remise des quotas de semences des sommes d'argent soient proposées aux bénéficiaires.

*Le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural soulignent que les gros producteurs ont toujours existé dans la distribution des semences subventionnées depuis au moins 20 ans.*

*Ces dernières années les efforts de rationalisation entrepris ont permis de ramener le quota qui leur est alloué à moins de 20% des quantités distribuées.*

*Ils estiment qu'en tout état de cause, tous les bénéficiaires des intrants agricoles sont des producteurs identifiables ; les gros producteurs bénéficiant d'un soutien particulier en raison des grandes superficies qu'ils emblavent et de leur contribution significative à la production agricole.*

*Ils soulignent que depuis la reprise de la politique de subvention des semences d'arachide en 2003, le traitement de la distribution des semences aux gros producteurs est différent de celui des bénéficiaires au niveau des commissions locales en raison de sa sensibilité (statut particulier de certains bénéficiaires). Enfin ils précisent que les services du MAER veillent cependant à ce que toutes les formalités requises pour assurer la traçabilité et la justification des intrants reçus soient accomplies*

***La Cour rappelle que les semences d'arachides subventionnées sont destinées en priorité aux petits producteurs par conséquent rien ne justifie l'attribution de grandes quantités de semences subventionnées à des personnes qui ont largement les moyens de s'approvisionner sur le marché.***

**Recommandation n°29 : : La cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural :**

- de se conformer strictement aux dispositions de la circulaire n° 0828/MAER/DA pour l'attribution des semences aux gros producteurs ;**
- d'impliquer les commissions locales de cession dans la mise à disposition des semences aux gros producteurs.**

*De l'avis des Directeurs régionaux du Développement rural (DRDR) de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine, les moyens à leur disposition, notamment les moyens roulants et le caractère fastidieux du travail, ne permettent d'opérer un contrôle exhaustif des superficies déclarées.*

**Pour la Cour, le contrôle des superficies déclarées est un préalable pour s'assurer de l'éligibilité au statut de gros producteur. Par conséquent, les services déconcentrés doivent disposer de moyens logistiques et humains adéquats pour faire convenablement ce travail.**  
**Recommandation n°30 : la Cour demande aux Directeurs régionaux du Développement rural (DRDR) de Thiès, Diourbel, Kaolack et Kaffrine, d'exercer un contrôle effectif sur les superficies déclarées par les candidats au statut de gros producteur d'arachide.**

## **2.Un contrôle interne déficient :**

Les contre-performances sur les mécanismes de cession de semences sont facilitées par l'existence d'un contrôle interne déficient. La déficience du contrôle interne se manifeste, d'une part, par la non utilisation de la structure officielle de contrôle (l'Inspection du Ministère de l'Agriculture) et d'autre part, par l'utilisation d'une structure de contrôle non prévue dans l'organisation du Ministère de l'Agriculture (la cellule logistique).

### **2.1L'Inspection des Affaires administratives et financières, une structure de contrôle mise à la marge**

L'inspection du Ministère de l'Agriculture a été créée sur la base du Décret n° 82-63 du 19 août 1982 relatif aux Inspections internes des départements ministériels. Elle est la structure officielle en charge du contrôle interne du Ministère de l'Agriculture. Son organisation et son fonctionnement sont prévus aux articles 3 et 4 du Décret n° 99-909 du 14 septembre 1999 portant organisation du Ministère de l'Agriculture.

L'Inspection du Ministère de l'Agriculture est un service rattaché au Cabinet du Ministre. Elle est chargée du contrôle technique, administratif et financier de l'ensemble des Directions et services du département ainsi que des établissements publics et sociétés parapubliques placées sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture.

Le Ministre de l'Agriculture décide de l'ensemble des missions de vérification, de contrôle, d'enquête ou d'étude à confier à l'Inspection.

Toute mission prescrite fait l'objet d'un rapport au Ministre.

L'Inspection veille à l'application des directives et décisions issues de ses rapports.

Elle assure également les relations du Ministère de l'Agriculture avec l'Inspection générale d'Etat et les autres Institutions de contrôle. Elle veille à l'application des directives arrêtées par



le Président de la République ou le Premier Ministre à la suite des rapports de l'Inspection générale d'Etat et des autres Institutions de contrôle.

L'Inspection du Ministère de l'Agriculture comprend :

- Une Inspection des Affaires administratives et financières (IAAF) et
- Une Inspection technique.

L'Inspection du Ministère de l'Agriculture est dirigée par un Inspecteur -coordonnateur nommé par le Ministre.

Relativement à la fonctionnalité du contrôle interne, l'audit a révélé la léthargie de l'Inspection du Ministère de l'Agriculture. En effet, cette structure officielle de contrôle interne connaît un certain nombre de dysfonctionnements qui ont pour noms :

- Un déficit en ressources humaines de qualité. En effet, l'Inspection du Ministère compte trois (03) agents (01 Inspecteur des Affaires administratives et financières, 01 Inspecteur technique et 01 agent administratif qui n'avait pas encore pris service au moment de la vérification.

Il s'y ajoute que l'Inspecteur technique est un instituteur. Par conséquent, son profil n'est pas adapté au secteur, ce qui ne garantit pas des inspections techniques de qualité ;

-Une absence de validation, par le Ministre, des plans de travail annuel (PTA) élaborés par l'Inspecteur des Affaires administratives et financières (IAAF) ;

-Un défaut d'archivage dans le service.

En définitive, il ressort de ces constatations que l'IAAF n'est pas impliquée dans le contrôle du processus de mise en place des semences subventionnées.

## **2.2L'utilisation d'une structure de contrôle non prévue dans l'organisation du Ministère de l'Agriculture**

A la place de la structure officielle de contrôle (l'inspection du Ministère de l'Agriculture), qui est dans une situation léthargique, il est fait recours à un service de contrôle non prévu dans l'organisation dudit Ministère, à savoir la cellule logistique.

La cellule logistique est une structure logée au Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement rural et qui est composée de personnels militaires. Elle n'est pas prévue par le décret n°99.909, portant organisation du MAER. Elle est rattachée, de fait, au Cabinet du Ministre et est chargée du suivi des intrants subventionnés.

Il ressort des entretiens qu'en ce qui concerne l'arachide, la cellule logistique effectue des missions ponctuelles demandées par le Ministre de l'Agriculture et de l'Equipement rural. Ces missions portent essentiellement sur :

- L'état de mise en place des semences subventionnées au niveau des commissions de réception et de distribution ;
- La vérification des stocks physiques de semences déclarés par les fournisseurs suivant les quotas alloués par région.

Les missions de vérification de la Cellule logistique sont sanctionnées par un rapport adressé au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural.

Du point de vue de son organisation et de son fonctionnement, la cellule logistique est confrontée à un certain nombre d'obstacles qui limitent son efficacité. Il s'agit essentiellement de l'absence de texte (Décret) instituant la cellule logistique et la rattachant au Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural, de l'insuffisance du personnel de contrôle et du déficit de moyens roulants puisque qu'elle ne dispose que d'un seul véhicule de service.

*Pour le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Équipement rural en raison de la complexité du suivi des intrants subventionnés (risques de détournements, d'exportations frauduleuses, etc.), le MAER a jugé pertinent de recourir aux services des Forces Armées pour venir en appoint à ses services techniques dont l'Inspection interne qui a bel et bien eu à effectuer des missions même si durant la période sous revue elle a été caractérisée par un manque d'effectifs avec des départs à la retraite (03 agents) et des affectations (01 agent).*

*Ils informent que dans le projet de réorganisation du MAER, initiée depuis 2017, le Cellule Logistique fera partie de l'organigramme du Ministère.*

*La Cour estime que l'existence de deux structures parallèles de contrôle au sein du ministère n'est pas de nature à assurer l'efficacité du dispositif de contrôle interne. Le Ministère doit par conséquent se conformer au décret 2021-827 du 16 Juin 2021, qui ne prévoit qu'une inspection interne rattachée au cabinet dont l'organisation est fixée en fonction des spécificités de chaque ministère.*

**Recommandation n°31 : La Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural de faire les diligences nécessaires pour l'adoption d'un nouveau décret d'organisation intégrant, entre autres, les structures dédiées au contrôle interne dans un même service.**

## **II. Le paiement de la subvention**

Les crédits consacrés à la subvention sont inscrits au niveau du titre 4 (Facilitation de l'accès aux intrants agricoles) et du titre 6 (Amélioration de la productivité agricole). Ils sont mobilisés par des décisions de versement du MAER sur le compte de dépôt n° 368. 8. 083 **Reconstitution Capital Semencier** qui est logé au niveau de l'Agence Comptable des Grands Projets.

Le Compte de dépôt est géré sous la double signature de Messieurs Mamadou Lamine DIOUF, DAGE et Oumar SANE, Directeur de l'Agriculture.

Pour le règlement des factures déposées par les opérateurs semenciers, les gestionnaires du compte de dépôt procèdent à des virements sur le compte bancaire n°0100251160012117701-77 ouvert à la Banque agricole. Ce compte à l'image du compte de dépôt est également géré sous la double signature du DAGE et du DA.

#### **A. Les irrégularités constatées sur le compte de dépôt**

L'examen des relevés du compte n° 368. 8. 083 Reconstitution Capital Semencier, de 2017 à 2020, permet de constater plusieurs irrégularités.

##### **1.Nomination des gestionnaires des comptes de dépôt non conforme à l'arrêté n°21136 du 21 novembre 2017.**

Il a été constaté que les deux gestionnaires désignés ci-dessus ne sont pas nommés conformément à l'arrêté n°21136 du 21 Novembre 2017 qui prévoit que les gestionnaires des comptes de dépôt des services non personnalisés de l'Etat sont nommés par le Ministre chargé des Finances sur proposition de leur autorité hiérarchique.

*Selon le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Equipement rural malgré les dispositions prévues à l'article 132 du décret n°2011-1880 du portant Règlement général de la comptabilité publique, l'encadrement légal des comptes de dépôt n'a été pris qu'en 2017 avec l'arrêté n°21136 du 21 novembre 2017, modifié par l'arrêté n°014117 du 26 juin 2018.*

*Ils notent qu'avant cette date, il a prévalu une période qualifiée de vide juridique durant laquelle le MAER s'est évertué à solliciter du MEF l'autorisation d'ouvrir un compte de dépôt au Trésor pour mobiliser les crédits de transferts inscrits dans son budget et a proposé la nomination de gestionnaire desdits comptes.*

*En réponse, le MEF leur a notifié par lettre les références des comptes ouverts avec suggestion aux gestionnaires proposés de se rapprocher des comptables de rattachement pour s'acquitter des formalités d'accréditation.*

*Ils considèrent que la prise de l'acte de nomination ne relevant pas des compétences du MAER, les gestionnaires désignés ont toujours tenu à respecter les orientations fixées par les comptables de rattachement pour exécuter les opérations sur les comptes de dépôt. Toutes ces démarches sont conformes aux dispositions de l'article 10 de l'arrêté précité.*

*Pour rappel, le compte de dépôt « RCS » a été ouvert dans les écritures de la Trésorerie générale en 2011, puis transféré en 2016 à l'Agence Comptable des Grands Projets.*

*La Cour constate qu'au moment de l'ouverture du compte de dépôt en 2011, le MAER avait fait les diligences nécessaires. Toutefois, il ne s'est pas conformé à la nouvelle réglementation qui est intervenue en 2017 et qui prescrivait la nomination des gestionnaires des comptes de dépôt par le Ministre des Finances et du Budget sur proposition de leur autorité hiérarchique. Dans les dispositions transitoires de l'arrêté n°21136 du 21 novembre 2017, les gestionnaires des comptes de dépôt et les comptables de rattachement étaient tenus de prendre toute mesure nécessaire pour conformer, dans un délai de six mois, le fonctionnement des comptes antérieurs, aux dispositions du nouveau texte.*

**Recommandation n° 32**: la Cour demande au Ministre de l'Agriculture et de l'Équipement rural, de faire les diligences nécessaires pour la nomination des gestionnaires du compte de dépôt n° 368. 8. 083 Reconstitution Capital Semencier par le Ministre chargé des Finances.

## **2. Paiement de dépenses sans lien avec l'objet de la subvention**

La revue du compte de dépôt fait apparaître, au titre des gestions 2017, 2018, 2019 et 2020, le paiement de dépenses d'un montant global d'un milliard cent soixante-neuf millions neuf cent quatre-vingt-un mille sept cent trente-deux (1 169 981 732) FCFA effectuées sur le compte de dépôt n°3688083 et n'ayant pas de lien direct avec l'objet du compte (fonds destiné à la subvention). Les différents tableaux portés en annexe renseignent sur les montants annuels de dépenses inéligibles durant la période sous revue.

Il apparaît ainsi un détournement d'objectif des crédits destiné à la subvention pour la couverture de charges de salaires, d'achats de matériels informatiques, de diverses prestations de services etc. sans lien avec l'objet de la subvention.

*Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA, par ailleurs gestionnaires du compte de dépôt, expliquent que la nomenclature des rubriques de dépenses nécessaires à la mise en œuvre des projets et programmes au sein du MAER prévoit différentes catégories de dépenses dont celles relatives au personnel, au fonctionnement et à l'investissement.*

*Ils soulignent que l'exécution d'une partie des crédits affectés au Programme de Reconstitution du Capital semencier (PRCS), en dehors de ceux dédiés à la subvention des intrants agricoles, n'a pas dérogé à cette règle.*

*Ils informent enfin que ces montants ont servi à atténuer les conséquences négatives des mesures de régulations en baisse entre 2017 et 2021 à hauteur de 11 695 624 682 FCFA des*

*crédits internes du budget initial du MAER et du déménagement de la plupart des directions du Ministère à Diamniadio en juin 2018, sans mesures budgétaires d'accompagnement pour la prise en charge du carburant, des frais de péage, de restauration, d'équipements, entre autres. La Cour prend acte des explications fournies par les gestionnaires du compte de dépôt. Cependant la Cour considère, comme le réitère le Ministre chargé du budget dans les circulaires de préparation de la loi des finances, que les crédits de transferts en capital n'ont pas vocation à supporter des dépenses de fonctionnements (acquisitions de biens et services dépense de personnel).*

**Recommandation °33 : La Cour demande à Monsieur Mamadou Lamine DIOUF, DAGE et à Monsieur Oumar SANE, DA, gestionnaires du compte de dépôt, de cesser d'imputer des dépenses de fonctionnement sur les crédits de transferts en capital.**

#### **5. Retrait injustifié d'un montant d'un milliard sur le compte de dépôt n°**

##### **368.8.089 Programme Equipement Monde rural**

Il a été constaté un retrait d'un montant d'un milliard (1000 000 000) FCFA sur le compte de dépôt n° **368.8.089 Programme Equipement Monde rural** pour abonder les fonds destinés à la subvention. Ce montant est constitué par un paiement de cinq cent millions (500 000 000) FCFA à l'opérateur semencier Cheikh Bara GUEYE pour le préfinancement de la subvention de l'arachide pour la campagne agricole 2018 /2019 et un ordre de virement de cinq cent millions (500 000 000) de FCFA au profit du compte de dépôt Reconstitution du Capital semencier.

Ainsi, des crédits réservés au **Programme Equipement Monde rural** ont été utilisés à d'autres fins. Ces opérations ne sont pas conformes aux autorisations budgétaires.

*Selon Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA, par ailleurs gestionnaires du compte de dépôt, Les montants nécessaires au paiement de la subvention des intrants ne sont pas intégralement inscrits dans les lois de finances initiales (LFI). En effet, il existe très souvent des gaps entre les autorisations d'engagement, les montants exécutés et les crédits dans la LFI en ce qui concerne le paiement de la subvention des intrants agricoles. Cette situation conduit à l'existence d'arriérés de paiement avec comme conséquence des tensions de trésorerie des OPS auprès de leur banque pour pouvoir honorer des notifications urgentes ou prioritaires dans la cession d'intrants agricoles.*

*Ils expliquent que c'est dans ce contexte que certains opérateurs, dont Cheikh Bara GUEYE qui figure parmi les plus importants intervenants dans le processus, étaient dans des situations*

*difficiles de trésorerie et ont sollicité du Ministère un appui pour disposer d'un acompte, dans l'attente de la mise en place totale des crédits pour solder les factures en instance.*

*Ils précisent enfin que ce montant a fait l'objet de restitution à travers les crédits de subvention d'intrants agricoles ouverts dans la LFI 2022.*

***La Cour relève plusieurs manquements graves dans cette opération.***

***Il y a d'abord une imputation irrégulière de dépense. En effet les crédits du compte de dépôt Programme Equipement Monde rural ne peuvent pas être utilisés pour régler des dépenses liées à la subvention sur les semences.***

***Ensuite on note un dépassement du plafond de dépenses relatives à la subvention sur les semences, en violation de l'article 10 de la loi organique portant loi des finances qui dispose : « Les crédits répartis en programme ou en dotation constituent, conformément à l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances, des plafonds de dépense, sauf exceptions prévues par ladite loi organique, qui s'imposent dans l'exécution de la loi de finances aux ordonnateurs ainsi qu'aux comptables. »***

***Par ailleurs la mesure consistant à procéder à la restitution du montant d'un milliard dans le compte de dépôt Equipement agricole à en utilisant les crédits de subvention d'intrants agricoles ouverts dans la LFI 2022 constitue une irrégularité. Les crédits budgétaires étant annuels, les crédits de la LFI 2022 ne peuvent être utilisés, sans autorisation, pour une restitution sur un compte de dépôt d'une opération qui s'est déroulée en 2019.***

**Recommandation n°35 : La Cour demande à Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA, gestionnaires du compte de dépôt, de respecter dans le cadre de l'exécution des crédits logés dans les comptes de dépôt les dispositions de la loi organique relative à loi des Finances et du décret portant Règlement général de la comptabilité publique.**

#### **7.le paiement sans procédure de marché d'un montant de trente millions pour l'audit des gros producteurs**

En 2017, le MAER a fait une étude sur les gros producteurs, rémunérée pour un montant de trente millions (30 000 000) FCFA. Le MAER n'a pas fait appel aux procédures prévues par le Code des marchés publics pour l'exécution de cette prestation.

C'est le Directeur de l'Agriculture qui a exécuté en régie la prestation en payant des indemnités aux différents participants.

Pourtant, l'article 5 de l'arrêté n°00106/MEF du 07 janvier 2015, relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix en application de l'article

78 du Code des Marchés publics, indique clairement que « la procédure de demande de renseignements et de prix à compétition ouverte s'applique pour ce qui concerne l'Etat ..., les marchés lorsque le montant est inférieur à 50 000 000 Francs CFA et supérieur ou égal à 25.000.000 Francs CFA pour les prestations intellectuelles. »

*Pour Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA, par ailleurs gestionnaires du compte de dépôt, le montant trente millions (30 000 000) ne concerne pas une opération conclue à la suite d'une procédure de marché mais diverses actions et activités (frais de mission, acquisitions de divers équipements et fournitures, etc.) financées dans le cadre de l'appui budgétaire sectoriel de l'Union Européenne à l'Etat du Sénégal.*

*Ils expliquent qu'au départ, en l'absence de crédits initiaux pour dérouler les activités nécessaires, une requête de financement de 18 500 000 FCFA a été adressée au Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan par lettre n°001155/MAER/DA du 15 juin 2016. Lors de la mise en œuvre des activités pour l'atteinte de l'indicateur, il s'est avéré que l'échantillon initial retenu, qui ne couvrait que les régions de Kaolack et Diourbel, était trop faible. C'est ainsi qu'à la suite de divers échanges et séances tenus avec les parties prenantes, il a été retenu le principe d'élargir l'étude à 06 autres régions (Kaffrine, Tambacounda, Sédhiou, Thiès, Louga et Ziguinchor) et ainsi d'imputer les dépenses nécessaires sur les ressources du « Programme reconstitution du capital semencier ». Ils concluent que c'est cette extension des zones d'étude a porté le budget de 18 500 000 F CFA à 30 000 000 F CFA. Le détail de l'utilisation de ces crédits concerne les rubriques suivantes : perdiem superviseur, perdiem assistants, acquisition de matériels informatiques, achat de diverses fournitures de bureau, frais de collecte et de traitement des données.*

***La Cour note que les explications fournies par les gestionnaires du compte de dépôt confirment le paiement sans procédure de marché d'un montant de trente millions pour l'audit des gros producteurs. Elle rappelle que dans les circulaires de mise en place des crédits et exécution du budget de l'Etat (cf. circulaire n°11965 MEF/DGB du 28/12/2018), le Ministre des finances du budget réaffirme toujours que « les dépenses effectuées par les gestionnaires de compte de dépôt des structures non personnalisées doivent suivre les règles de passation des marchés ». La Cour conclut que dans cette opération Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA ont enfreint la réglementation en vigueur concernant les marchés publics.***

**Recommandation 36 : la Cour demande à Monsieur Mamadou Lamine DIOUF, DAGE et Monsieur Oumar SANE, DA, gestionnaires du compte de dépôt de respecter dans le**

**cadre de l'exécution des crédits du compte de dépôt les dispositions relatives au code des marchés publics.**

**B. Les irrégularités sur le compte bancaire n°0100251160012117701-77**

Les documents comptables relatifs au paiement de la subvention sont constitués par :

- les décisions de versement ;
- les relevés du compte de dépôt ;
- Les factures des opérateurs semenciers ;
- Les ordre de virements transmis à la banque ;
- Tableaux récapitulatifs des factures semences d'arachides certifiées et écrémés.

L'examen de différents documents permet de constater plusieurs irrégularités dans le cadre du paiement de la subvention.

**1.Un solde débiteur du compte bancaire n°0100251160012117701-77**

Le compte bancaire qui permet l'exécution des opérations de recettes et de dépenses de la subvention affiche au 31/12/2020 un solde négatif de neuf milliards cent quarante-sept millions quatre cent onze mille cinq cent douze (9.147.411.512) FCFA. Ce montant constitue un endettement du MAER auprès de la LBA. Cet endettement très important qui dure depuis 2018, ne se justifie pas du fait que durant toute la période sous revue les crédits budgétaires prévus pour la subvention ont été régulièrement versés.

*Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA, par ailleurs gestionnaires du compte de dépôt, expliquent que dans le cadre de la campagne de commercialisation des produits agricoles 2018/2019, l'Etat du Sénégal avait décidé d'anticiper dès décembre 2018 le paiement des créances des différents opérateurs avant la mise en place des crédits de la LFI 2019. Ils précisent que cette décision devait permettre, d'une part, de solder les factures antérieures à la campagne 2018/2019 et de payer une partie des factures de la campagne 2018/2019, pour un montant total de 9 200 000 000 FCFA et, d'autre part, de compléter le paiement de la compensation du déficit des huiliers sur la campagne de commercialisation de l'arachide 2016/2017 pour un montant de 4 400 000 000 FCFA, soit un montant total de 13 600 000 000 FCFA. Ainsi, à la suite de réunions tenues entre le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP), le MAER, la SONACOS et LBA (ex-CNCAS), il a été décidé que la LBA préfinance ce montant de 13,6 milliards dans l'attente d'une régularisation.*



*Ils soulignent cependant, que jusqu'à ce jour, seuls 4,4 milliards ont été régularisés et le reliquat de 9,2 milliards est toujours en instance en raison des contraintes budgétaires rencontrées par l'Etat ces dernières années pour pouvoir apurer le solde des créances des opérateurs semenciers.*

*La Cour relève que les gestionnaires du compte bancaire n'ont pas rapporté la preuve que le prêt octroyé par La Banque agricole a été autorisé par le Ministre en charge des Finances. En tout état de cause, la Cour estime que les dépenses liées à la subvention sur les semences doivent provenir du budget conformément à l'article 3 du décret portant Règlement général sur la comptabilité publique « ... aucune dépense ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de finances ».*

*Par ailleurs, dans l'hypothèse d'un paiement par anticipation en décembre 2018, les gestionnaires du compte de dépôt auraient dû rembourser la dette dès la mise en place des crédits en 2019, ce qui n'a pas été fait.*

*Pour la campagne agricole 2018-2019 le montant qui était autorisé par le Président de la République dans le cadre du programme agricole pour l'acquisition des semences d'arachide écrémées et certifiées s'élève à 13 374 490 000 FCFA. Mais le MAER n'a pas respecté ce plafond de dépenses et a acquis des semences écrémés et certifiés pour un montant total de 20 385 731 060 FCFA soit un dépassement de 7 011 241060 FCFA. La Cour considère que c'est, ce dépassement non autorisé et non nécessaire, qui explique entre autre, le solde débiteur enregistré par le compte bancaire.*

*La Cour estime ainsi que le Docteur Papa Abdoulaye SECK et le Professeur Moussa BALDE, Ministres de l'Agriculture et de l'Equipement rural ainsi Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA ont manqué à leurs obligations en ne respectant l'article 12 alinéa 2 du décret portant Règlement général sur la comptabilité publique qui stipule clairement que « les Ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés à leur service ».*

**Recommandation n°37** : La Cour demande à Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA, gestionnaires du compte de dépôt, d'utiliser uniquement les crédits budgétaires autorisés pour le paiement des dépenses relatives à la subvention sur les semences et de s'abstenir de recourir à des crédits bancaires.

**Recommandation n°38** : La Cour demande au Ministre des Finances et du Budget de prendre les dispositions nécessaires pour la régularisation de la situation du compte

**bancaire n°0100251160012117701-77 qui affiche un solde débiteur d'un montant de 9.147.411.512 FCFA.**

## **2. Des irrégularités sur le paiement d'arriérés en 2018 et 2019**

En 2018, sur l'ordre de virement de 5 milliards du mois de janvier, il a été constaté le paiement d'arriérés de factures à 3 opérateurs, Il s'agit de :

Cheikh Tidiane DIOP : 10 500 000 FCFA ;

-Aboubackry DIALLO : 6 500 000 FCFA ;

-Bidji CISSE : 10 500 000 FCFA.

En 2019, il a été également constaté, sur l'ordre de virement de 5 milliards du 13 février 2019, qu'un montant de 40 millions a été payé à Monsieur Moussa GAYE, au titre des arriérés pour le programme agricole 2016/2017.

Au total, au titre des arriérés, un montant de 67 500 000 FCFA ont été payés. Il ressort des contrôles effectués que c'est le même compte bancaire SN048 02001 000500909201 65 appartenant à Monsieur Cheikh TALL qui a reçu tous les paiements. Cependant, les factures des prestations relatives à ces arriérés de paiement sont présentées par des opérateurs différents de Monsieur Cheikh TALL et qui ont déjà des identités bancaires propres et connues des services du MAER.

***Selon Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA, par ailleurs gestionnaires du compte de dépôt, les paiements ont été effectués sur le compte bancaire des opérateurs concernés mentionnés sur leurs factures certifiées.***

*Ils expliquent que dans la pratique, il arrive que des opérateurs titulaires de notification présentent des factures avec le compte de l'opérateur avec qui ils 'ont été soit en sous-traitance, soit en partenariat afin de sécuriser le paiement ; ce qui a été le cas pour ces opérateurs. A l'appui de ce procédé, des confrontations sont effectuées avec les parties prenantes et la LBA pour s'assurer du respect des engagements mutuels.*

*Enfin ils proposent d'améliorer cette pratique en exigeant des protocoles de cession de créances.*

***La Cour estime que les gestionnaires du Compte de dépôt ne peuvent pas évoquer sur cette question la sous-traitance qui dans le cadre des marchés publics est très encadrée et ne concernent que des marchés de travaux ou de prestations intellectuelles. Les gestionnaires doivent veiller à ce que le règlement de la créance soit faite au profit du véritable bénéficiaire.***

**Recommandation n°39 : La Cour demande à Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA, gestionnaires du compte de dépôt, de**

contrôler, avant paiement, la conformité des identités bancaires présentées par les opérateurs semenciers sur les factures.

## 2. Ecart entre les montants dus et les montants payés

Les contrôles sur un échantillon de factures et sur les ordres de virements transmis par la DAGE permettent de déceler des écarts entre les montants dus et les montants payés :

-Sur le règlement des factures de certains opérateurs, dans le cadre du paiement de la subvention sur les semences certifiées du programme agricole 2017-2018, il a été constaté des écarts entre les montants figurant sur les factures et les montants effectivement payés. Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, les montants payés sont nettement supérieurs aux montants dus à ces opérateurs.

**Tableau n° 11 : Ecart sur les règlements de certaines factures**

PROGRAMME AGRICOLE 2017-2018 / SEMENCES CERTIFIEES				
OPERATEURS	QUANTITES	MONTANTS FACTURES	MONTANTS PAYES	ECARTS
Coprosem kothiary	63t	11 340 000	113 400 000	102 060 000
Antou SECK	1060t	209 000 000	270 000 000	61 000 000
<b>TOTAL DES ECARTS</b>				<b>163 060 000</b>

-Sur le virement de cinq milliards de FCFA janvier 2018, il a été constaté un écart entre les montants dus et les montants effectivement payés comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau n°12 : Ecart sur le virement de cinq milliards, de janvier 2018**

Opérateur	Montant prévu sur le tableau récapitulatif	Montant reçu	Ecart constaté
Alfred CORREA	382 051	3 438 458	3 056 407
Alioune Badara FALL	330 000	2 112 000	1 782 000
Aly MBAYE	1 249 852	11 248 670	9 998 818
Amadou THIAM	1 248 997	11 240 970	9 991 973
Assane MBAYE	857 977	7 721 797	6 863 820
Bara NDIAYE	892 140	8 029 264	7 137 124
Bassirou FALL	892 140	2 767 710	1 875 570

Bassirou MBACKE	415 000	3 742 200	3 327 200
Baye Modou NGOM	464 557	4 181 909	3 717 352
Boubacar DIALLO	488 400	4 395 909	3 907 509
Yaya SOW	-	27 785 520	27 785 520
Yaya SOW	-	6 237 000	6 237 000
Abdoul Aziz DIAGNE	40 000 000	-	40 000 000
	<b>47 221 114</b>	<b>92 901 407</b>	<b>125 680 293</b>

Il résulte des contrôles effectués sur les factures et auprès de la LBA qu'il y a un écart entre les montants effectivement perçus par les opérateurs listés sur le tableau ci-dessous et les sommes qui sont normalement dues.

- **sur le virement du 14 février 2020**, Il a été constaté des écarts, pour certains opérateurs, entre le montant inscrit sur l'ordre de virement transmis aux vérificateurs et le montant effectivement perçu par l'opérateur à la banque comme le montre le tableau ci-dessous

**Tableau n°13 : Ecart sur le virement du 14 février 2020**

<b>Opérateur</b>	<b>Montant prévu sur l'ordre de virement transmis à la Cour</b>	<b>Montant reçu sur le compte bancaire</b>	<b>Ecart constaté</b>
<b>Boubacar DIALLO</b>	<b>69 768 000</b>	<b>0</b>	<b>69 768 000</b>
<b>Boubacar DIALLO</b>	<b>25 575 000</b>	<b>0</b>	<b>25 575 000</b>
<b>Yaya SOW</b>	<b>87 797 500</b>	<b>0</b>	<b>87 797 500</b>
<b>EL Hadji Abdoul Aziz DIAGNE</b>	<b>30 000 000</b>	<b>0</b>	<b>30 000 000</b>
	<b>213 140 500</b>	<b>0</b>	<b>213 140 500</b>

- **Sur le virement du 24 avril 2020**, Il a été constaté des écarts, pour certains opérateurs, entre le montant inscrit sur l'ordre de virement transmis aux vérificateurs et le montant effectivement perçu par l'opérateur à la banque comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau n°14 : Ecart sur le virement du 24 avril 2020**

<b>Opérateur</b>	<b>Montant prévu sur l'ordre de virement transmis à la Cour</b>	<b>Montant reçu sur le compte bancaire</b>	<b>Ecart constaté</b>
SEDAB	3 673 943 122	3 594 976 561	78 966 561
Yaya SOW	200 000 000	209 236 700	- 9 236 700
El abdoul Aziz DIAGNE	67 357 232	98 732 232	- 31 375 000
	<b>3 941 300 354</b>	<b>3 902 945 493</b>	<b>38 354 861</b>

*Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA, par ailleurs gestionnaires du compte de dépôt, expliquent que les écarts constatés concernent, d'une part, des opérateurs qui, en plus, de factures de semences d'arachide, avaient aussi des factures d'autres spéculations (espèces diverses et/ou engrais-cas de Yaya SOW, El Hadji Aziz DIAGNE, SEDAB) et, d'autre part, des erreurs de reporting ou de calculs dans les tableaux récapitulatifs.*

*Ils informent que à la faveur des observations, des demandes de relevé d'opérations ont été adressées aux opérateurs concernés sur la période du 01 janvier 2017 au 31 décembre 2021 pour mieux confronter les paiements aux facturations et le tableau de virements présenté par LBA. Ce recensement est toujours en cours et les éléments y relatifs vous seront transmis ultérieurement à très court terme.*

*Ils concluent qu'en tout état de cause, s'il est avéré qu'il y'a des surplus de paiement, les dispositions seront prises par le MAER pour indexer ce surplus sur les factures de la campagne 2021/2022 non encore payées et/ou demander la restitution, le cas échéant.*

*La Cour constate que Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE, respectivement DAGE et DA, par ailleurs gestionnaires du compte de dépôt n'ont pas apporté de contestations sérieuses sur les écarts de paiement constatés en apportant les preuves de leurs allégations. Elle rappelle que l'article 12 l'arrêté n°21136 du 21 Novembre 2017 portant conditions d'ouverture, de fonctionnement et de clôture des comptes de dépôt auprès des comptables directs du trésor prévoit que « les gestionnaires des comptes sont, dans l'exercice*

*de leur fonction, astreints aux mêmes sujétions et responsabilités que les comptables publics ».*

*La Cour estime par conséquent que Messieurs Mamadou Lamine DIOUF et Oumar SANE ont irrégulièrement exécuté des crédits budgétaires.*

**Recommandation n°40** : la Cour demande aux gestionnaires du compte de dépôt :

- de vérifier, avant tout paiement, l'exactitude des montants à payer ;
- de prendre les dispositions nécessaires pour la restitution des sommes indument perçues par les opérateurs concernés.

**Le Président**