

MARIAM SOW
ECONOMISTE AGRICOLE
CONSULTANTE

**ETAT DES LIEUX DES PROCESSUS DE LIBERALISATION ET
D'HARMONISATION DES LEGISLATIONS ET
REGLEMENTATIONS SEMENCIERES EN AFRIQUE DE L'OUEST
ET DU CENTRE**

RAPPORT FINAL

Etude financée par la FAO et menée pour le compte de l'ICRISAT et de MSU

DECEMBRE 2002

Liste des acronymes

ADRAO : Association pour le Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest
ARIS : Association Sous-régionale des Interprofessions de Semences
AOC : Afrique de l'Ouest et du Centre
ASN: Réseau Semencier Africain
CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC : Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CILSS : Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CNCSP : Comité National Consultatif des Semences et Plants
CORAF : Conseil pour la Recherche et le Développement en Afrique de l'Ouest et du Centre
DHS : Distinct, Homogène, Stable
FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
ICRISAT : Institut International de Recherche sur les Cultures des Zones Tropicales Semi-Arides
IITA : Institut International d'Agriculture Tropicale
INSAH : Institut du Sahel
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
ONG : organisation non gouvernementale
PEDUNE : Programme Ecologiquement Durable du Niébé
PRONAF : Projet Niébé pour l'Afrique
RENACO : Réseau de Recherche sur le Niébé pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre
ROCAFREMI : Réseau Ouest et Centre Africain sur le Mil
ROCARS : Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche sur le Sorgho
SAED : Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta
UEMOA : Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain
VAT : Valeur Agronomique et Technologique
WASDU: Unité de Développement pour l'Afrique de l'Ouest
WASNET: Réseau Semencier Ouest-Africain
WECAMAN: Réseau Maïs de l'Afrique de l'Ouest et du Centre

Contrairement aux sous-régions de l'Afrique australe et de l'Est, le processus d'harmonisation des législations et réglementations semencières en Afrique de l'Ouest en est encore à ses tous débuts.

Bien que les réseaux et institutions de recherche nationale et sous-régionale soient impliqués dans un processus de coopération et de recherche sur l'amélioration variétale et les essais multi-locaux au niveau sous-régional depuis des décennies, les législations et réglementations semencières n'ont pas encore fait l'objet de discussions entre les pays. La faible implication du secteur privé dans le secteur semencier en Afrique de l'Ouest, et la prédominance du secteur informel pourraient expliquer ce manque d'intérêt pour l'harmonisation des législations et réglementations semencières. Cependant, des changements sont perceptibles. Ils sont dus d'une part au processus de désengagement des Etats et à leur volonté d'impliquer davantage le secteur privé dans la fourniture d'intrants au secteur agricole, d'autre part à l'implication des Etats dans les négociations internationales de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), et régionales telles que celles de l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain (UEMOA) et donc à la nécessité d'aller aux négociations en disposant d'une base de discussion, ou en adoptant des positions communes.

L'objet de ce rapport est de présenter l'état d'avancement de ce processus enclenché depuis 1998 lors d'une première réunion qui s'est tenue à Abidjan à l'instigation de la FAO, d'identifier les résultats obtenus à ce jour et de tenter une analyse des obstacles et des problèmes auxquels se heurte ou pourrait se heurter le processus d'harmonisation et la libéralisation de la filière dans les années à venir.

Pour mener à bien ce travail, des entretiens ont été menés avec les représentants de plusieurs pays présents à l'atelier régional organisé par la FAO à Dakar en mars 2002 sur le thème de l'harmonisation des législations semencières. Des contacts ont également été pris à Saint-Louis au Sénégal, à Nouakchott et à Bamako. Des entretiens téléphoniques ont été conduits avec le coordonnateur du WASNET à Accra, et de Sasakawa Global 2000 à Bamako. Que toutes les personnes qui ont bien voulu nous consacrer un peu de leur temps soient ici remerciées. Des sources secondaires ont également été utilisées. Elles proviennent des rapports des ateliers et séminaires organisés sur le thème des semences, et des rapports d'étude disponibles dans la sous-région. La liste des personnes contactées est présentée en annexe 1.

1. Contexte dans lequel le processus d'harmonisation prend place en Afrique de l'Ouest et du Centre

Le secteur semencier est très peu développé en Afrique de l'Ouest et du Centre. C'est une région où le taux de croissance démographique est l'un des plus élevés au monde, tandis que le taux de croissance de la production agricole est l'un des plus bas.

La seule région d'Afrique de l'Ouest compte près de 250 millions de personnes, avec plus de 100 millions de personnes pour le seul Nigéria. La part de la population vivant en milieu rural reste élevée, de l'ordre de 50% en moyenne, bien que la productivité agricole soit faible. Toutefois, le rythme d'urbanisation est très élevé, et le problème de l'insécurité alimentaire devient aigu autant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Le contexte national

Or, il s'agit de l'une des régions du monde où le taux d'utilisation des semences améliorées, toutes catégories confondues, est le plus bas, entre 2 et 5 % pour les céréales sèches, les légumineuses et les tubercules qui constituent les principales cultures vivrières. Pour des cultures commerciales, il atteint toutefois 50 voire 60% pour le riz irrigué, et il est de l'ordre de 90% pour le coton, seule culture commerciale qui bénéficie encore d'un encadrement rapproché. Les céréales sèches, les tubercules et les légumineuses couvrent cependant selon les régions, la plus grande partie des superficies cultivées, et maintiennent le taux moyen d'adoption des semences améliorées à un niveau très bas. Ceci peut en partie s'expliquer par la prédominance de cultures à pollinisation ouverte ou autogame, et pour lesquelles il n'y a pas une forte incitation pour le secteur privé à investir. La grande majorité des producteurs ouest et centre africains gardent leurs propres semences ou s'approvisionnent sur le marché informel qui satisfait près de 90% des besoins en semences dans la sous-région.

Le secteur semencier en Afrique de l'Ouest et du Centre est encore largement dominé par le secteur informel, le secteur public et par les ONGs. C'est le secteur public qui assure dans beaucoup de pays de la sous-région, les fonctions de recherche, de sélection des variétés et de production, en particulier pour les filières céréales sèches et légumineuses. Avec l'aide des donateurs ou de leur propre initiative, les Etats interviennent également dans la distribution gratuite de semences sous la forme d'aide d'urgence ou encore à des fins politiques.

C'est principalement au stade de la commercialisation et de la vulgarisation que les ONGs et le secteur privé formel et informel interviennent. Cependant quelques filières émergentes présentent de l'intérêt pour le secteur privé qui commence à s'investir dans la production, et timidement dans la recherche. Cela dénote une tendance vers la diversification et le développement de cultures commerciales à haute valeur ajoutée vouées aux échanges sous-régionaux et internationaux (c'est le cas pour le maïs, le niébé, le riz et les produits horticoles).

Pour la filière horticole, peu de semences sont produites dans la sous-région. Elles font en général l'objet d'importations par les compagnies étrangères. Le secteur privé local formel et informel intervient au stade de la vente au détail.

La prédominance des céréales sèches et des légumineuses a eu comme conséquence de provoquer un biais dans les législations semencières qui ont été élaborées essentiellement en fonction de ces espèces, en oubliant les caractéristiques des autres espèces. L'évolution notée actuellement doit aussi beaucoup au contexte international qui est en pleine mutation.

L'analyse du contexte macro-économique fait apparaître que l'ensemble des pays de la sous-région ont profondément ajusté leurs économies depuis une quinzaine d'années. Ces ajustements se sont traduits par des politiques de libéralisation interne et externe, et des réformes en profondeur de l'Etat. Dans le secteur agricole, la libéralisation s'est traduite par une réduction importante des prérogatives des ministères de l'agriculture et du développement rural, et une volonté affichée de transfert au secteur privé des fonctions de production et de commercialisation des intrants agricoles et des produits, à l'exception souvent du coton, qui reste entre les mains de sociétés cotonnières à forte participation étatique.

Cependant, tous les pays de la zone ne disposent pas d'un cadre législatif et réglementaire régissant le secteur des semences et la plupart de ceux qui n'en disposaient pas, ont entrepris depuis la fin des années 1990, d'en élaborer un.

La question de l'harmonisation des législations et réglementations semencières ne semble pas encore être une préoccupation majeure des Etats ; mais elle pourrait le devenir pour trois raisons au moins : (1) la volonté de ne pas aller en rang dispersé ou sans préparation aux négociations internationales (bien que les aspects spécifiques relatifs aux semences ne soient pas encore une priorité dans l'agenda) ; (2) la pression des bailleurs de fonds qui auraient souhaité voir le processus enclenché en Afrique australe et en Afrique de l'Est, se propager au reste de l'Afrique sub-saharienne ; (3) bien que le stade de développement de la filière soit beaucoup moins avancé dans cette partie du monde, et que le lobby naissant du secteur privé ne soit pas encore suffisamment fort pour influencer le processus de manière décisive, le travail encore mené de manière timide par le biais des organisations professionnelles pour faciliter les conditions d'exercice de l'activité et le développement des échanges commence à donner quelques résultats.

II. Revue des acquis et état d'avancement des discussions sur l'harmonisation

Très peu de discussions portant sur l'harmonisation des législations et réglementations semencières ont réellement eu lieu à ce jour en Afrique de l'Ouest et du Centre. Le seul acquis enregistré est celui du tarif extérieur commun de l'UEMOA. Tout au plus, des réunions ont eu lieu à l'initiative de la FAO, du réseau WASNET, et du CILSS sur le sujet. L'économie de ces discussions est fait dans ce qui suit :

Le processus d'harmonisation des législations et réglementations semencières en Afrique de l'Ouest et du Centre pourrait être décrit autour de quatre axes : (1) les acquis en matière d'harmonisation tarifaire enregistrés au sein de l'union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ; (2) le processus enclenché par la FAO, sous la coordination du CORAF auquel on pourrait rattacher les initiatives du WASNET, (3) les initiatives de l'Institut du Sahel/CILSS qui s'inspirent du succès enregistré par le Comité Sahélien des Pesticides, et enfin (4) le processus d'harmonisation initié au niveau sous-régional et continental dans le cadre des négociations internationales.

2.1 Les acquis enregistrés par l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine au plan de la réglementation tarifaire

Le principal acquis obtenu jusqu'ici l'a été sur le plan de l'harmonisation des tarifs douaniers et fiscaux appliqués aux importations de semences dans le cadre de l'UEMOA. Cette harmonisation ne concerne donc que les pays membres de cette organisation, à savoir la plupart des pays francophones d'Afrique de l'Ouest (à l'exception de la Guinée Conakry), et la Guinée-Bissau. Avec l'application du tarif extérieur commun, les droits de douane à l'importation dans la zone UEMOA ont été portés de 0 % à 23%. Les semences étaient auparavant classées dans la catégorie des intrants agricoles de première nécessité, et étaient donc exemptées de droits de douane. La nouvelle réglementation douanière en a décidé autrement, et il est difficile de conclure que le niveau actuel des droits de douane sur les semences importées va dans le sens d'une libéralisation des importations. Cependant, l'UEMOA étant censée à moyen terme, représenter les pays membres dans les négociations internationales, il serait judicieux d'impliquer les principaux acteurs de la filière dans le processus de négociation interne afin de parvenir à un consensus au niveau sous-régional.

2.2 Le processus enclenché par la FAO, sous la coordination du CORAF auquel on pourrait rattacher les initiatives du WASNET

A l'initiative de la FAO, une série de réunions devant permettre de démarrer le processus de discussions en Afrique de l'Ouest et du Centre a eu lieu depuis 1998. La coordination en a été récemment confiée au CORAF compte tenu de l'étendue de son réseau dans la sous-région. De plus, le CORAF a pu relier le WASNET à cette dynamique.

Réunion de la FAO. Abidjan. Novembre 1998.

Organisée par la FAO, une réunion technique régionale s'est tenue à Abidjan en novembre 1998. Avec la participation de représentants de 40 pays d'Afrique sub-saharienne, elle avait pour objectif de promouvoir la sécurité alimentaire et l'agriculture durable en élargissant l'accès des producteurs africains à un plus grand nombre de semences de qualité. L'un des principaux défis reconnus à cette rencontre, a été le besoin d'investir des ressources significatives dans le renforcement des capacités afin d'améliorer la disponibilité de semences de qualité, et de contribuer à l'accroissement de la productivité et de la biodiversité afin d'atteindre la sécurité alimentaire tout en réduisant la dégradation des ressources naturelles et de l'environnement.

La rencontre a ainsi recommandé la mise en place du Réseau Semencier Africain (African Seed Network, ASN) qui aurait pour mission de coordonner les politiques et programmes destinés à renforcer et améliorer les systèmes de production et de commercialisation dans la région.

Lors de cet atelier, il avait été retenu que les activités du Réseau seraient mises en oeuvre dans le cadre de cinq groupes de travail techniques s'occupant chacun de l'un des domaines suivants :

1. la gestion des systèmes d'information sur les données agro-écologiques et socio-économiques relatives aux variétés,
2. l'harmonisation des législations et réglementations,
3. les systèmes d'offre de semences induits par la demande,
4. la préparation des réponses à apporter aux situations d'urgence,
5. la dissémination de la formation et de l'information.

Le groupe de travail sur l'harmonisation des législations et réglementations semencières avait inscrit à son agenda, trois activités : (1) conduire une revue exhaustive des législations et réglementations des pays; (2) entreprendre des enquêtes auprès des structures publiques et privées du secteur semencier et analyser l'information en vue d'identifier les règles qui favorisent ou qui entravent le mouvement des semences à l'intérieur et au-delà des frontières nationales et sous-régionales ; (3) analyser les législations et réglementations qui fournissent un environnement favorable pour la production et la commercialisation des semences, et identifier celles qui constituent une entrave à ces mouvements.

Au cours de cette réunion qui concernait tous les pays d'Afrique sub-saharienne, et pas uniquement les pays d'Afrique de l'Ouest, la France en collaboration avec la FAO, a mis en place un fonds destiné à appuyer le groupe de travail sur l'harmonisation des législations et des réglementations semencières (GCP/RAF/367/FRA).

Réunion de la FAO et de l'ASN. Rome. juillet 2001.

L'objet de la réunion de Rome était de discuter des perspectives du programme de coopération FAO/France (obtenu au cours de la réunion d'Abidjan de 1998), en vue d'apporter un appui juridique au groupe de travail sur l'harmonisation, ainsi que l'identification des besoins d'une telle assistance, notamment dans le domaine juridique.

Au cours de la réunion, les expériences d'Afrique de l'Est et Australe en matière d'harmonisation des législations et réglementations furent présentées, ainsi qu'un état des lieux de la filière semencières en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Pour faire démarrer les discussions sur le processus d'harmonisation, les débats ont tourné autour des questions institutionnelles, notamment la question du leadership en Afrique de l'Ouest et du Centre. Le CORAF fut suggéré en tant que structure capable d'assurer ce leadership dans la sous-région, en raison des liens qu'il a su nouer et entretenir aussi bien avec un grand nombre de pays d'Afrique francophone et anglophone de la sous-région, qu'avec les institutions de recherche internationales que sont l'IITA, l'ICRISAT, l'ADRAO et le WASNET.

La question du financement de l'ASN était également à l'ordre du jour mais n'a pas été résolue au cours de la réunion, ce qui explique que cette structure ne soit toujours pas fonctionnelle. Puis des recommandations et plans d'action ont été élaborés pour chacune des trois régions de l'Afrique.

Toujours pour préparer le démarrage du processus, l'organisation d'ateliers nationaux avait été décidée afin de collecter l'information de base, et d'identifier les domaines dans lesquels les discussions relatives à l'harmonisation devraient avoir lieu. Ces ateliers nationaux auraient l'avantage de se tenir en dehors des partenaires et des bailleurs, et donc de laisser libre cours aux opinions de chacun des acteurs concernés. L'ASN et la FAO pourraient jouer un rôle important dans cette initiative. La tenue d'une réunion régionale à Dakar en mars 2002 a été fixée lors de cet atelier de Rome, avec comme principal objectif de faire prendre conscience aux différents acteurs, de l'importance des questions relatives à l'harmonisation des législations et réglementations semencières.

Atelier de la FAO, Dakar 25 – 26 mars 2002

La réunion de Dakar a été organisée par la FAO et l'ASN, en partenariat avec le CORAF.

Les objectifs étaient de passer en revue les enseignements à tirer des initiatives d'harmonisation en Afrique de l'Est et australe, de développer une méthodologie visant la compilation des réglementations nationales dans certains pays de la sous-région Afrique de l'Ouest et du Centre; de choisir des pays dans lesquels ces compendiums seraient développés ; et enfin de préparer un plan d'action pour le projet en Afrique de l'Ouest et du Centre. Les résultats attendus de l'atelier étaient de : (1) parvenir à mieux faire comprendre les objectifs du projet aux représentants des Etats membres de la sous-région ; (2) adopter une méthodologie commune pour l'harmonisation des législations et réglementations dans la sous-région ; (3) retenir un échantillon de pays et de thèmes relatifs à l'harmonisation; (4) définir les résultats attendus du projet et un plan d'action pour l'atteinte de ces objectifs.

Les critères retenus pour étude au cours de la première phase du processus sont : les normes phytosanitaires, les normes de certification, les normes et procédures de diffusion des variétés. Trois pays ont été choisis pour la première phase : le Cameroun, le Nigéria et le Sénégal, le CORAF devant jouer le rôle de coordonnateur sous-régional pour le programme.

Le projet France /FAO supporterait les frais de consultance et de recrutement d'expertise au niveau national et sous-régional.

Le plan d'action élaboré se présente comme suit :

- La FAO donnera un appui pour l'élaboration du questionnaire qui sera distribué par le CORAF aux points focaux nationaux.
- Les points focaux compléteront le questionnaire et le retourneront au CORAF.
- Des consultations nationales seront organisées pour compléter les informations contenues dans le questionnaire.

- Le CORAF préparera sur cette base, en relation avec la FAO, un Document de Stratégie Régionale qui inclura une analyse comparative de la situation des pays et suggèrera une méthode d'approche de l'harmonisation.
- Des rencontres régionales seront organisées pour endosser le Document de Stratégie Régionale et préparer les propositions d'harmonisation.

Lors de cette réunion, le CORAF a présenté le WASNET comme étant le spécialiste des questions semencières au sein de son réseau. C'est la raison pour laquelle il a semblé judicieux de présenter le WASNET à la suite des activités initiées par la FAO sous la coordination du CORAF, puisqu'une dynamique semble se dessiner entre ces trois institutions.

Réunion du Réseau Semencier Ouest-Africain (WASNET), Banjul décembre 2001

Le WASNET basé à Accra a été créé par la GTZ et l'IITA. Il a pour objet de faciliter la coopération et l'échange d'expériences dans la sous-région, l'amélioration de l'harmonisation des réglementations semencières, la standardisation de la production, la commercialisation et le contrôle de qualité, la promotion du commerce sous-régional. Le programme de travail prévoyait un certain nombre de tâches confiées aux points focaux nationaux. Ces tâches se présentent sous forme de thèmes à étudier, concernant : la certification, l'étude des politiques et lois semencières, la réglementation des importations et des exportations, l'élaboration d'un annuaire des stocks disponibles dans la sous-région et des industries semencières, l'estimation de la production disponible et des besoins, l'élaboration d'un catalogue des variétés.

Le WASNET en tant que réseau a voulu jouer un rôle d'interface entre les différents acteurs du secteur des semences dans la sous-région. Cependant, face à la multiplicité des tâches embrassées et à la faiblesse des moyens disponibles, peu de réalisations ont pu être enregistrées. Le travail accompli jusqu'ici comprend l'identification des activités à entreprendre à travers la distribution d'un questionnaire dans 9 pays, et la formation d'un comité de coordination. En 2000, ce comité a adopté la liste des activités identifiées, et a entériné l'agrément officiel de WASNET en tant que membre du réseau CORAF.

Concernant l'harmonisation des réglementations, le WASNET a étudié les procédures de certification des semences et préparé un catalogue des normes au champ ; il a étudié les politiques semencières, les réglementations à l'importation et à l'exportation ; les lois semencières.

L'objectif à long terme de ce travail est (1) d'établir une procédure standard de certification pour l'Afrique de l'Ouest avec des pratiques uniformes d'inspection au champ; (2) de proposer une politique semencière commune; (3) des réglementations uniformes qui s'appliqueraient aux importations et aux exportations de semences; (4) et enfin une proposition d'harmonisation des lois semencières.

Le WASNET a également enregistré des acquis en jouant un rôle de facilitateur dans les échanges entre pays de la sous-région.

C'est ainsi qu'il a facilité des exportations de semences en 2001, du Ghana vers le Togo d'un montant de 10 tonnes. De même, entre la Côte-d'Ivoire et le Ghana, des échanges de semences de maïs d'une variété supposée résistante (et qui en fait ne l'était pas), ont eu lieu. C'est par l'intermédiaire de WASNET que le West and Central African Maize Network (WECAMAN) est intervenu dans cette opération en vue d'une amélioration de la qualité de résistance de la variété concernée.

Le WASNET a également servi d'intermédiaire dans les échanges entre le Bénin et le Ghana.

Une assemblée générale tenue en janvier 2002 à Banjul et ayant réuni 12 pays, a renouvelé le mandat du Comité de Coordination, organisé le Comité Directeur et préparé un premier rapport pour rendre compte des activités du WASNET. Il avait également été recommandé que les

activités choisies soient recentrées sur un plus petit nombre de thèmes dans le souci d'une plus grande efficacité.

La collaboration avec l'ASN est également envisagée.

2.3. Le processus enclenché par l'Institut du Sahel (INSAH) /Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) sur l'harmonisation des critères d'inscription dans les catalogues nationaux et dans le catalogue régional

Ce processus enclenché par l'INSAH avait deux principaux objectifs :

(1) Etude des performances de la filière semences dans 7 pays sahéliens (1999 – 2000)

Dans le cadre de l'exécution de son plan triennal 1999 – 2001, l'Institut du Sahel (INSAH) avait initié une série d'études sur la filière semences dans sept pays membres du CILSS (Burkina Faso, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad). Ces études avaient pour objet d'évaluer les performances de la filière, et de dégager des perspectives de développement dans un contexte d'intégration sous-régionale, de libéralisation et de privatisation.

(2) Elaboration d'un catalogue régional

L'origine des activités menées à partir de 1999 par l'Institut du Sahel sur le thème du catalogue régional est liée à celles qui avaient déjà été menées de 1984 à 1994, dans le cadre du projet mil-maïs-sorgho. Elles avaient consisté à mener des tests de variétés dans la sous-région, en particulier de variétés résistantes à la sécheresse. Ce projet avait été financé pendant une dizaine d'années par l'Union Européenne. Cependant, l'INSAH n'avait pas pu capitaliser les acquis, ni évaluer de manière précise l'impact du transfert de technologies dont les Etats avaient pu bénéficier avec ce projet. L'absence de capitalisation des acquis enregistrés, et le problème de la qualité des semences en circulation dans la sous-région, auraient justifié l'interpellation faite au CILSS par le Conseil des Ministres de 1997, sur l'existence d'un mécanisme permettant de connaître les variétés de semences existantes et vulgarisées dans la sous-région.

Le travail entamé par le CILSS depuis 1999 sur les semences visait donc non seulement à combler ce vide, mais aussi à aller un peu plus sur cette voie, grâce à la recherche de critères harmonisés d'inscription (registration) des variétés à proposer aux pays pour l'élaboration des catalogues nationaux, et pour la confection d'un catalogue régional.

1. au cours de la première consultation, les personnes ressources identifiées ont fait le tour des pays membres du CILSS afin d'effectuer un recensement et une comparaison des fiches techniques des variétés existantes dans les différents pays dans le but de dégager une fiche technique standard harmonisée par spéculation (concernant principalement le riz, les principaux produits horticoles, et les cultures sèches : céréales et légumineuses), et de dégager des critères harmonisés d'inscription des variétés dans le catalogue régional.
2. La seconde consultation a été élargie à un plus grand nombre de personnes ressources provenant des pays. Elle avait pour objet l'analyse des critères contenus dans les fiches techniques collectées dans les pays, afin de retenir ceux devant servir à élaborer les fiches techniques standard qui serviront de base à l'élaboration des catalogues nationaux et régional.
3. Pour l'élaboration du catalogue régional, l'adoption de fiches techniques harmonisées est prévue sur la base de critères communs d'inscription parmi lesquels les plus importants sont que la variété a déjà fait l'objet de tests (DHS, VAT) dans au moins 2 pays, et qu'elle est déjà utilisée dans les pays où elle est testée (Ce critère sera discuté plus loin, car il semble être un handicap au développement des échanges).

Les variétés retenues pour figurer dans le catalogue régional de l'INSAH avaient donc déjà fait l'objet de tests régionaux menés dans les pays soit sous les auspices de l'INSAH au cours du projet mil-mais-sorgho à travers les SNRA, soit plus tard et toujours à travers les SNRA, à l'instigation des réseaux ROCARS, ROCAFREMI (sous la direction de l'ICRISAT), de WECAMAN et RENACO (réseau PRONAF) pour le maïs et le niébé, ainsi que du réseau Programme Ecologiquement Durable du Niébé (PEDUNE), sous la direction de l'IITA. C'est ainsi que 54 variétés ont été retenues par les experts : 6 pour le maïs, 2 pour le sorgho, 13 pour le riz, 13 pour l'arachide, 6 pour le niébé, 7 pour l'oignon, et 7 pour la tomate.

Cependant, les personnes ressources présentes à cet atelier ont dû réévaluer la fiche standard, du fait de la non conformité des critères requis dans ces fiches, aux critères utilisés par les pays pour remplir leurs propres fiches techniques.

Il semblerait que la fiche standard retenue par l'INSAH soit trop détaillée pour pouvoir être dûment complétée sur la base des données disponibles dans les pays.

Perspectives des travaux de l'INSAH

Le catalogue régional de l'INSAH devrait être mis à la disposition des Etats dès sa publication qui est en cours. Sa soumission au Conseil des Ministres serait prévue pour 2003. L'INSAH prévoit par ailleurs de démarrer une seconde série d'études au courant du second semestre de 2002 portant sur (1) l'harmonisation des législations phytosanitaires entre pays membres du CILSS, et (2) les stratégies alternatives d'approvisionnement en semences dans le cadre sous-régional.

La mise en place d'un Comité Sahélien des Semences qui serait chargé dans un premier temps de la gestion du catalogue régional est également prévue dans la suite des activités.

Les principales initiatives connues en matière d'harmonisation des législations semencières concernent pour l'instant les travaux sur les catalogues des variétés de l'INSAH. A travers le catalogue régional qui est en voie de finalisation, l'Institut du Sahel, va pouvoir dans les années qui viennent, mettre à la disposition des producteurs et des opérateurs économiques de la filière, un outil capable de servir de base au développement des échanges de semences dans la sous-région. Si ce catalogue est adopté par les Etats et correctement vulgarisé auprès des utilisateurs, il pourra permettre de réaliser des économies importantes en termes de temps et de ressources financières, en permettant de généraliser les résultats obtenus par 2 pays en matière de recherche et de tests des variétés à l'ensemble des pays membres.

Cependant, au cas où la procédure retenue pour la constitution du premier catalogue régional devait être maintenue à ceux qui vont suivre, un inconvénient majeur apparaîtrait. En effet, les critères adoptés pour l'inscription des variétés sont basés sur le choix de variétés déjà existantes et vulgarisées dans les pays, ce qui de facto, exclut les nouvelles variétés même si elles ont réussi les tests de DHS et de VAT. Les critères d'utilisation et de vulgarisation préalables apparaissent donc comme des critères restrictifs qui risquent de ralentir le processus d'adoption de nouvelles variétés par les producteurs. On aurait pu imaginer dans un souci de gain de temps, qu'une variété nouvelle ayant réussi aux tests de DHS et de VAT dans au moins deux pays, puisse directement être inscrite au catalogue régional sans avoir été au préalable vulgarisée et utilisée dans aucun des pays. Ce critère s'il devait être définitivement retenu par les Etats, contribuerait à ralentir le processus d'introduction de nouvelles variétés dans les pays, en les assujettissant à des législations nationales peu fonctionnelles. Il pourrait ainsi constituer une contrainte pour les importateurs de variétés nouvelles, et en même temps une incitation au non respect de la réglementation. Une alternative serait de proposer que les critères de vulgarisation et d'utilisation préalables soient remplacés par celui de tests

menés par la méthode participative, ce qui permettrait de constater si la variété est bien acceptée en milieu paysan, et d'accélérer le processus d'adoption qui pourrait se dérouler en même temps que le processus d'homologation en cas de résultats concluants du test (ceci s'effectue en réalité de manière informelle, avec le consentement implicite des pouvoirs publics). Il serait judicieux que le processus soit réglementé.

Lors de l'atelier de restitution des travaux de l'INSAH en mars 2001 à Dakar, les aspects d'harmonisation des législations et de la réglementation semencières avaient été discutés. La nécessité de déclencher un processus d'harmonisation était en particulier ressortie du constat de l'inexistence de concertation entre les opérateurs privés de la sous-région, tandis que plusieurs formes de collaboration, d'échanges et de coopération se sont développés entre chercheurs, notamment avec les réseaux ROCARS et ROCAFREMI, et par le biais des institutions internationales de recherche. Les Etats ont aussi collaboré au niveau supra-national, notamment dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et de l'OUA pour ce qui est des négociations sur les droits de propriété intellectuelle. Ces arguments ont été avancés par les participants pour justifier la nécessité d'une plus grande implication du secteur privé dans les négociations sur l'harmonisation des réglementations semencières.

L'atelier de mars 2001 avait également été l'occasion d'évaluer les dispositifs législatifs et réglementaires existants dans quelques pays membres du CILSS. Pour alimenter le présent rapport, les informations recueillies lors de cet atelier ont été complétées par celles fournies par Doumbé-Billé dans son rapport présenté à l'atelier de la FAO de mars 2002 à Dakar et un tableau résumant l'état de la législation dans 9 pays de la sous-région est présenté en annexe2.

L'une des limites de ce travail réalisé par l'INSAH est que les législateurs semenciers n'ont pas été invités à participer à ce processus en tant que représentants des Etats, et donc à titre officiel; ceux qui étaient présents n'y étaient qu'en tant que personnes ressources.

Principaux enseignements tirés de ces rencontres et discussions sur l'harmonisation des législations et réglementations

La principale conclusion que l'on peut tirer de cette revue des rencontres relatives à l'harmonisation des réglementations semencières est que le processus n'a pas encore réellement démarré; les réunions qui se sont déroulées jusqu'ici ont plus consisté à dresser un état des lieux, à sensibiliser les acteurs, élaborer des plans d'action en vue du démarrage des activités, et à rassembler les éléments critiques qui serviront de base à une discussion sur le processus d'harmonisation. A ce jour, il n'y a eu en Afrique de l'Ouest et du Centre, ni de discussions à proprement parler sur l'harmonisation des réglementations semencières, ni même de consensus sur le besoin d'harmonisation des réglementations semencières.

La seule exception est la tarification commune de l'UEMOA entrée en vigueur depuis janvier 2000. Cependant, cette tarification n'est pas spécifique aux semences et concerne tous les intrants agricoles; d'autre part, on a assisté à une augmentation des tarifs douaniers et fiscaux plutôt qu'à une baisse dans la mesure où les semences qui étaient exonérées de droits de douane avant 2000, sont taxés à 23% avec l'instauration du tarif extérieur commun de l'UEMOA.

Les réunions successives qui se sont déroulées à Abidjan, Dakar, Rome et Banjul peuvent être considérées comme des réunions préparatoires. Elles ne sont pas allées dans le fond du sujet et n'ont pas abordé les questions techniques liées à l'harmonisation elle-même. Elles ont essentiellement permis : (1) de sensibiliser les principaux acteurs sur les avantages d'aller vers une législation et une réglementation harmonisées, (2) d'établir un plan de travail, (3) de se fixer sur les priorités à aborder lorsque les discussions sur l'harmonisation proprement dite auront démarré (en termes de pays à étudier et de thèmes à aborder).

3. Les expériences localisées et sectorielles en matière de libéralisation et d'harmonisation dans un contexte de développement des échanges sous-régionaux

3.1 Contexte du développement des échanges de semences entre le Sénégal et la Mauritanie, grâce à la double inscription des variétés dans les catalogues des deux pays

Situées de part et d'autre du fleuve Sénégal, les zones de production de riz du Sénégal et de la Mauritanie présentent les mêmes caractéristiques agro-écologiques et ne sont distantes que de quelques centaines de mètres. Les superficies cultivées respectivement de part et d'autre varient autour de 30.000 ha en moyenne, et la production de chacun des deux pays varie entre 20 et 30.000 tonnes de paddy par an. La proximité de ces deux zones de production de riz avait favorisé le développement des échanges informels de semences entre les communautés de producteurs des deux pays, sur la base de semences « tout venant », mais aussi de manière marginale, sur la base de semences améliorées de qualité obtenues grâce aux bonnes performances de la production sénégalaise. C'est l'Association pour le Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO) qui a été à l'origine de l'introduction et de tests de variétés similaires dans les deux pays, et ces variétés ont été enregistrées dans leurs catalogues respectifs. Il s'agit des variétés Sahel 108, 201 et 202. Cette double inscription a été l'élément déterminant dans le développement des échanges entre les deux pays.

Les exportations formelles de semences du Sénégal vers la Mauritanie ont démarré au cours de la campagne 1997-1998, par l'envoi d'une mission commerciale mauritanienne dans laquelle le secteur privé mauritanien était représenté aux côtés des pouvoirs publics. Cette mission s'est chargée de prélever des échantillons qui ont été analysés dans les laboratoires du Centre National de la Recherche Agronomique de Mauritanie. Les importations ont été autorisées après la réalisation de tests concluants sur la qualité des semences produites au Sénégal. Il faut noter que du fait du caractère officiel de ces échanges et des analyses d'échantillons qui ont eu lieu préalablement à l'importation, le contrôle phytosanitaire à l'entrée en Mauritanie a été supprimé. Les lots importés du Sénégal par les circuits officiels ont été considérés par les autorités mauritaniennes comme ayant fait l'objet d'une inspection préalable.

Dans l'objectif de promouvoir le développement des échanges de semences entre les deux pays, les organisations professionnelles des deux pays ont mis sur pied l'Association Régionale des Interprofessions de Semences (ARIS) dont l'objectif est de parvenir à la définition d'un processus harmonisé d'homologation et de certification des semences entre les deux pays, afin d'éviter le double contrôle exercé et par les autorités sénégalaises et par les autorités mauritaniennes, qui se traduit par une perte de temps dans l'obtention d'autorisations d'importation.

Des discussions ont également eu lieu entre les parties mauritanienne et sénégalaise afin d'élargir les échanges vers d'autres espèces telles que l'arachide, le sorgho et le maïs. Pour ces cultures, le Sénégal a des variétés déjà disponibles mais non homologuées par manque de ressources. Cette

contrainte pourrait être levée dans la perspective du développement des exportations vers la Mauritanie.

Enseignements à tirer des échanges sénégal-mauritaniens

Le développement des échanges entre la Mauritanie et le Sénégal a été favorisé par la collaboration que les institutions de recherche internationale, et dans ce cas précis l'ADRAO, entretiennent avec les SNRA. En effet, une des conditions d'autorisation d'importation étant l'enregistrement de la variété concernée dans le catalogue national, l'introduction par l'ADRAO de variétés similaires dans les deux pays, a été l'élément décisif dans cette opération commerciale.

Il n'y a cependant pas encore eu de discussions formelles sur l'harmonisation des législations et réglementations semencières entre les deux pays. D'autre part, les conditions restrictives liées à la certification des variétés de semences et le manque de ressources pour leur homologation constituent des handicaps sérieux dans un processus de libéralisation et de développement des échanges.

3.2 Revue des problèmes liés à la libéralisation du secteur horticole, à partir de l'expérience d'une firme importatrice- productrice de semences installée au Sénégal et exportatrice en Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC)

En AOC, les semences horticoles sont en grande partie importées d'Europe, et très peu de semences améliorées sont produites localement. Quelques firmes sont implantées dans un grand nombre de pays et approvisionnent la plupart des marchés de la sous-région à partir de la production importée des autres parties du monde et dans une moindre mesure, à partir de la production de semences effectuée surtout au Sénégal. Dans ce processus, ces firmes se trouvent confrontées à un dispositif législatif et réglementaire qui a été largement conçu pour des semences issues des grandes cultures légumineuses et céréalières pratiquées dans la sous-région, et donc peu adaptées à la spécificité des semences légumières.

Conditions restrictives liées au besoin de certification des semences légumières

Tant les dispositions générales de la législation sénégalaise que les règlements particuliers relatifs aux semences légumières, rendent obligatoires la certification de ce type de semences, en vue de leur production, importation et commercialisation au Sénégal et dans un grand nombre de pays de la sous-région (au même titre que les semences céréalières). Il s'agit là cependant de dispositions restrictives qui ne sont appliquées que par très peu de pays au monde.

Dans la plupart des pays, les semences légumières sont considérées comme des semences standard dont le contrôle au champ indispensable pour les semences certifiées, est remplacé par un contrôle en laboratoire à partir duquel le cachet de semences standard contrôlées est délivré. Cette disposition adoptée dans la plupart des pays européens, permet de tenir compte de la grande diversité des espèces produites, et donc du coût élevé qui devrait être supporté par la procédure d'application du contrôle au champ. Dans la sous-région, seule la loi camerounaise prévoit la catégorie des semences standard à côté de celles des semences certifiées. Une harmonisation des réglementations au niveau de la sous-région pourrait permettre de tirer profit de l'expérience camerounaise.

D'autres dispositions restrictives sont également évoquées par l'industrie des semences légumières.

Obligation de déclaration des intentions de production

La législation sénégalaise notamment, prévoit que le Comité National Consultatif des Semences et Plants (CNCSP) doit chaque année recevoir les intentions de production des semences et plants par les opérateurs, ainsi que les conditions dans lesquelles cette production se réalise (parmi lesquelles la fixation des superficies minimales par variété et par parcelle). A ce besoin de contrôle, l'industrie horticole réagit en réclamant plus de souplesse et en considérant qu'elle devrait rester libre de fixer les superficies cultivées par variété, lesquelles superficies sont ajustées périodiquement en fonction de l'évolution des besoins exprimés sur le marché.

La concurrence du secteur informel permise par la réglementation sur les droits des petits producteurs

Une autre disposition considérée par l'industrie horticole comme un encouragement à la circulation informelle des semences et donc à une concurrence déloyale faite à l'industrie semencière, concerne l'autorisation accordée aux petits producteurs de commercialiser une partie des graines conservées en tant que semences de ferme, pour faire face à des obligations familiales. Selon l'industrie semencière, sous ce couvert, n'importe qui peut commercialiser n'importe quoi

L'inobservation des droits de propriété intellectuelle

La question des droits de propriété intellectuelle a également été évoquée par l'industrie concernée, qui s'est trouvée confrontée au problème de commercialisation d'une de ses variétés de piment par un autre opérateur sous un nom différent. Cependant, la législation sénégalaise en particulier, ne prévoyait à la période aucune clause pour protéger les droits de l'obteneur. Cette lacune sera prochainement comblée dans la mesure où le Sénégal vient en 2002 de signer la convention sur les droits de propriété intellectuelle, et l'annexe relative aux droits d'obteneur est à l'étude par les services du Ministère de l'Agriculture.

Enseignements à tirer de l'expérience d'une firme horticole transnationale

Au plan national, les dispositions figurant dans la législation sénégalaise, et relatives aux semences sont des dispositions générales qui s'appliquent à tous les types de semences, en particulier aux semences céréalières et légumineuses. Ces semences sont encore largement entre les mains du secteur public et d'une multitude de petits multiplicateurs semenciers qui ne maîtrisent pas toujours la technologie semencière, nécessitant ce faisant un encadrement rapproché pour produire des semences de qualité. Ces deux facteurs font que les dispositions générales sont inadaptées à la sous-filière semence horticole, laquelle est entre les mains du secteur privé, et n'est pas dans la plupart des pays du monde, soumise à la procédure de certification.

Au plan des échanges sous-régionaux, l'industrie horticole importe dans la sous-région, la plus grande partie des semences commercialisées, et produit quelques variétés sur place. Son implantation dans un grand nombre de pays lui permet de lever la contrainte de l'étroitesse des marchés et d'approvisionner un plus grand nombre de producteurs. Cependant, l'absence d'harmonisation des législations est un obstacle au développement des marchés, en particulier pour les marchés enclavés qui reçoivent les semences des pays côtiers et de l'Europe. Dans le même temps, le faible nombre de firmes implantées dans la sous-région peut avoir une incidence sur l'agro-biodiversité dans la mesure où un nombre réduit de variétés est commercialisé dans un grand nombre de pays.

Autant l'action des institutions de recherche internationale et des SNRA que celles de l'industrie horticole peuvent avoir une incidence sur l'agro-biodiversité.

3.3 Les échanges organisés par les ONGs : cas de Sasakawa Global 2000 (auxquels on pourrait associer la distribution gratuite de semences par les pouvoirs publics et par les institutions de distribution de l'aide alimentaire).

Des échanges de semences de maïs ont lieu régulièrement entre pays de la sous-région par l'intermédiaire des ONGs, dont Sasakawa Global 2000. Entre le Ghana d'une part, le Mali et le Burkina Faso d'autre part, ces échanges se déroulent sous forme de dons de projet à projet. 14 tonnes de semences certifiées ont ainsi été exportées du Ghana vers le Mali en 2001 et 9 tonnes en 2002. Sasakawa ayant signé un accord de siège avec les trois pays, les seuls documents sollicités aux postes frontières sont le certificat phytosanitaire et l'information relative au prix de cession. Ces échanges sont considérés comme étant à but non lucratif et donc exonérés de tous autres droits et taxes, à l'exception des frais de transit.

Dans le cas des Etats, les semences distribuées aux paysans sont souvent des semences tout venant, qui ont été achetées auprès de commerçants non agréés pour la vente des semences. Cela a eu pour effet de déstabiliser le marché des opérateurs privés, et de semer la confusion dans l'esprit des paysans pour lesquels la distinction entre semences améliorées et graines n'est pas toujours claire.

III. Impacts perçus sur la biodiversité

En Afrique de l'Ouest et du Centre, la menace sur l'agro-biodiversité est particulièrement forte dans les zones sahéliennes. Cette diversité des ressources génétiques est gérée (selon Senghor, 1998), de plusieurs manières : de manière traditionnelle par les producteurs, par les institutions de recherche nationales, et par les institutions de recherche internationales.

La gestion de l'agro-biodiversité

Au sein des institutions de recherche internationales, les chercheurs ont la possibilité et les moyens d'utiliser la diversité phylogénétique disponible aux niveaux régional et international. Le nouveau matériel génétique développé par ces institutions est ensuite disséminé dans les institutions nationales pour la conduite d'essais multilocaux et pluri-annuels. Cependant, et comme cela a été noté dans le cas des échanges entre le Sénégal et la Mauritanie, ce sont les mêmes variétés qui sont disséminées dans tous les pays, réduisant ainsi la base de l'agro-biodiversité.

Au niveau des Systèmes Nationaux de Recherche Agricole (SNRA), deux cas de figure se présentent : dans le premier cas, les chercheurs ont à leur disposition le même matériel génétique originaire des institutions internationales, comme c'est le cas décrit ci-dessus, et la conséquence en est un appauvrissement de la base génétique des variétés existantes dans la sous-région, ce qui peut résulter dans des pertes de rendement. Le constat sur le terrain est qu'un nombre réduit de variétés est disponible et vulgarisé, du fait de la relation qui se tisse entre les institutions de recherche internationale et les institutions de recherche nationale dans la perspective de l'intensification agricole.

Dans le second cas, un petit nombre de SNRA de la sous-région mène leurs propres recherches variétales qui lorsqu'elles aboutissent, donnent lieu à une diffusion dans leurs pays respectifs et dans les pays limitrophes. Toutefois, ces SNRA ont très peu de moyens pour la conservation des ressources génétiques, (pas de chambres froides, très peu de ressources humaines disponibles) et les pouvoirs publics montrent très peu de volonté politique ou de prise de conscience de ce que la conservation de la diversité des ressources phylogénétiques peut apporter à l'atteinte de la sécurité alimentaire et à la préservation de l'environnement.

Le troisième niveau de gestion de l'agro-biodiversité est le niveau paysan, où des contraintes peuvent également être décelées. Le paysan joue un rôle important dans le transfert et la préservation de la diversité des gènes, en pratiquant des méthodes culturelles adaptées et en sélectionnant les semences utilisées (Senghor, 1998). Certains projets de préservation de l'agro-biodiversité en milieu paysan ont été développés par les institutions de recherche en partenariat avec les producteurs, et mériteraient une attention particulière.

L'impact de la libéralisation et de l'harmonisation sur l'agro-biodiversité

Il est possible de percevoir les impacts sur l'agro-biodiversité de manière directe, par la réduction de la gamme des variétés utilisées, et de manière indirecte par l'identification des effets engendrés par l'utilisation du paquet technologique qui accompagne les semences de variétés améliorées.

Dans beaucoup de régions, l'intensification a conduit à l'abandon des variétés traditionnelles pour l'adoption d'un nombre limité de variétés plus performantes. Cependant, ce sont des zones où la déforestation est importante, et où la désertification et les problèmes de dégradation des sols sont aigus. La rapide dégénérescence de ces écosystèmes et l'extinction des variétés traditionnelles due à l'introduction d'un nombre réduit de variétés améliorées, rendent urgent la nécessité de conduire l'inventaire, l'analyse et la conservation des variétés traditionnelles. L'inventaire permettrait d'enregistrer, pour chaque espèce, les variétés cultivées et les espèces sauvages correspondantes.

Les effets indirects sur l'agro-biodiversité

Avec la réduction des subventions à l'agriculture, les producteurs ont eu tendance à basculer vers des productions commerciales plus rentables, mais qui utilisent plus de pesticides. Ainsi dans les vallées des fleuves Sénégal et Niger, bien que la riziculture soit encore prédominante, la diversification s'opère au profit des cultures maraîchères telles que l'oignon, le gombo et surtout la tomate qui sont fortement utilisatrices de pesticides. Les effets sur la biodiversité sont déjà apparents et se font sentir par la diminution des ressources en poissons de la faune non cible.

IV. Pourquoi si peu de progrès réalisés : identification des obstacles à l'harmonisation des législations et réglementations semencières en Afrique de l'Ouest et du Centre, et à la libéralisation des échanges

Un ensemble de raisons peut être évoqué pour expliquer le retard accusé dans l'engagement des pays de la sous-région dans un processus d'harmonisation. En sus des facteurs évoqués plus haut, relatifs au faible niveau de développement de la filière, on peut également citer :

- (1) la réticence des législateurs qui veulent d'abord assurer la sécurité semencière de leurs pays respectifs, avant de s'engager dans les échanges;
- (2) l'absence de reconnaissance des droits de propriété intellectuelle fait que les chercheurs, y compris ceux du secteur public, ne peuvent tirer aucune incitation des fruits de leur recherche. Ils sont en fait obligés de passer de longues années à tester leurs variétés avant qu'elles ne soient homologuées, tandis que dans le même temps et dans leurs propres zones d'expérimentation, des variétés nouvelles sont introduites en milieu paysan dans le cadre du partenariat avec des bailleurs de fonds, sans aucune restriction et sans aucun contrôle préalable. Cet argument a été souvent évoqué par les chercheurs des institutions nationales de recherche interviewés.
- (3) De plus, nombre de pays sont démunis de textes législatifs et donc d'une base de discussions leur permettant de s'impliquer dans le processus d'harmonisation. Ce point avait notamment été

soulevé par un certain nombre de participants lors de l'atelier régional de Dakar organisé par l'INSAH en mars 2001. En outre, il y a au niveau national, très peu de collaboration entre les législateurs, chercheurs, douaniers et fonctionnaires du Ministère du Commerce.

- (4) Au niveau sous-régional, une multitude d'institutions s'occupe d'un aspect particulier relatif à l'harmonisation des législations. Rien qu'en Afrique de l'Ouest, six institutions y travaillent, et l'absence de coordination fait que chacune travaille de son côté, souvent sur les mêmes thèmes sans que les autres en soient informées. Le tableau figurant en annexe 2 montre la diversité des institutions impliquées dans le processus en Afrique de l'Ouest où la privatisation de la filière vient seulement de démarrer.
- (5) La privatisation peut ne pas s'accompagner d'un processus de libéralisation. Ceci est apparu au cours d'enquêtes de terrain dans 5 pays de la sous-région. (travail de terrain réalisé par Ndjeunga au Niger, au Burkina Faso, au Sénégal, au Nigéria et au Tchad en 1998). Les principales contraintes identifiées sont en général de plusieurs ordres :
- socio-économique : dans ce cas, elles sont liées à la faiblesse des infrastructures et des équipements disponibles pour la production et la commercialisation des semences (sauf au Nigéria et dans une moindre mesure au Sénégal) ;
 - institutionnel : l'absence d'un organe indépendant destiné à exercer le contrôle de qualité devient une contrainte majeure dans tous les pays de la sous-région. De plus, les études menées par l'INSAH ont montré que la plupart des organes de décision devant définir les politiques semencières n'étaient pas fonctionnels.

Ndjeunga fait toutefois remarquer que le seul pays ayant institué des restrictions juridiques à l'enregistrement des variétés, à la certification des semences, et sur les droits de propriété intellectuelle est le Nigéria ; la raison en serait que le secteur privé y est beaucoup plus développé et aurait davantage besoin de contrôle.

Le paradoxe auquel l'on pourrait assister dans la sous-région est le suivant : les législations semencières sont soit inexistantes, soit peu contraignantes ou inappliquées parce que le secteur public a jusqu'ici exercé l'essentiel des fonctions de la filière. L'émergence du secteur privé et la recherche de semences de qualité vont cependant pousser les pouvoirs publics à élaborer des législations plus contraignantes et à rendre plus sévère la réglementation en vigueur, sans qu'elle soit forcément adaptée au contexte.

Double contrôle des lots de semences

En Mauritanie, les normes de production fixées à des niveaux que les producteurs ne peuvent respecter, ont conduit à un rejet massif de la production au cours des campagnes passées, justifiant ainsi le recours massif aux importations en provenance du Sénégal. Le contrôle des lots destinés à l'importation en Mauritanie, aboutit ainsi à un double contrôle des mêmes lots de semences par les autorités sénégalaises puis mauritaniennes. Ce double contrôle peut être considéré comme une entrave au développement et à l'accélération des échanges, dans la mesure où un retard dans les délais peut empêcher une opération commerciale de se dérouler, et donc compromettre les résultats de toute une campagne agricole. La suppression du double contrôle des lots et l'harmonisation des systèmes de contrôle au champ et en laboratoire (et donc des procédures de certification) entre les deux pays, constitue l'un des objectifs de la nouvelle Association Régionale des Interprofessions Semencières (ARIS) créée en 2001 entre le Sénégal et la Mauritanie avec l'appui de la Banque Mondiale.

CONCLUSION

L'industrie semencière est naissante en Afrique de l'Ouest et du Centre. La différenciation entre semences et graines n'est pas encore correctement perçue par l'ensemble des acteurs, et l'action des pouvoirs publics qui tendent à distribuer des semences tout-venant ne contribue pas à établir clairement la différence au niveau du producteur. Le double défi auquel on est confronté dans la sous-région est tout autant la reconnaissance de la qualité des semences produites, que son maintien sur la durée. Ce double défi fait appel à la fois à l'existence de structures suffisamment équipées pour assurer le contrôle de qualité, et à une formation adéquate des producteurs semenciers. Cette situation de faible développement du secteur semencier explique les priorités accordées dans le processus d'harmonisation, aux critères d'identification, d'enregistrement et de diffusion des variétés, à l'élaboration des catalogues, aux normes phytosanitaires et de certification.

A l'opposé, les questions relatives aux droits de propriété intellectuelle et aux droits des producteurs ne constituent pas encore des points de discussion jugés importants par les acteurs de la filière, à l'exception de quelques sélectionneurs et de quelques firmes impliquées dans la recherche. Les questions relatives à la biodiversité, bien que cruciales en particulier pour la zone sahélienne, ne constituent pas non plus pour l'instant, le nœud des préoccupations.

Au plan des acquis en matière d'harmonisation, seule l'UEMOA a enregistré une réalisation allant dans le sens de l'harmonisation du tarif extérieur commun. La raison de ce succès est sans aucun doute liée à la nature de l'institution qui a été investie d'un pouvoir supra-national. Cependant, cette harmonisation ne va pas dans le sens d'une libéralisation des importations extracommunautaires, bien au contraire. Toutes les autres mesures d'harmonisation envisagées ont trait aux normes d'inscription et d'homologation des variétés, de certification et phytosanitaires. Cependant, aucune réalisation n'a encore été enregistrée sur ces thèmes, bien que des propositions soient faites sur les deux premiers sujets. Quant à l'harmonisation des normes phytosanitaires, elle en est encore au stade de projet d'étude. Il est ressorti des discussions menées avec les différents acteurs de la filière, que les dispositions législatives et réglementaires devraient être plus réalistes et mieux adaptées aux conditions locales.

	Loi/ réglementation	Institutions initiatrices du changement	Réalisations	Problèmes identifiés	Changements recherchés
Inscription et diffusion des variétés	Chaque pays doit inscrire les variétés dans le catalogue national s'il existe (sauf les semences horticoles) afin de les diffuser	INSAH/CILSS (entre pays sahéliens) FAO/CORAF et WASNET (Afrique de l'Ouest et du Centre) ARIS (entre la Mauritanie et le Sénégal)		Les variétés doivent subir les tests de DHS et de VAT pour être inscrites au catalogue national, et les délais sont très longs (jusqu'à 10 ans)	Etablir des critères communs d'inscription des variétés dans les catalogues nationaux et élaborer un catalogue régional entre pays membres du CILSS
Droits de propriété intellectuelle	La plupart des pays ont adhéré à la convention de Bangui ; reste cependant pour un grand nombre de pays, à ratifier cette convention	OAPI Loi modèle OUA	Adhésion de 16 pays de la sous-région à la convention sur les droits de propriété intellectuelle	Selon l'industrie, il y a un conflit avec les droits reconnus aux producteurs de vendre leurs propres semences à des fins personnelles	
OGM	Non discuté	Aucune		Discuté dans des cadres informels par les acteurs confrontés à l'aide alimentaire, notamment celle en provenance des USA	
Normes phytosanitaires	Chaque pays applique sa propre législation	(à l'état de projet d'étude) ; INSAH/CILSS FAO/CORAF			L'INSAH envisage une harmonisation des normes entre pays du Sahel
Les procédures phytosanitaires	Chaque pays applique sa propre législation	Aucune		Le manque de ressources pour faire respecter la réglementation	
La certification	Les pays maintiennent leurs propres critères en vue de la certification ; la plupart des pays (mais pas tous) exigent que toutes les semences soient certifiées	(A l'état de projet d'étude WASNET FAO/CORAF		Les critères sont trop stricts et trop difficiles à appliquer compte tenu du manque de moyens des contrôleurs, de la petite taille et de la dispersion des producteurs	
Réglementation à l'importation	Certificat phytosanitaire requis, ainsi que l'inscription de la variété au catalogue national (sauf pour les semences horticoles)	WASNET		La réglementation est assouplie pour les échanges entre Etats, organismes publics ou ONGs, en particulier pour les aides d'urgence ; d'importantes demandes d'exonération peuvent aussi provenir du secteur privé	
Réglementation à l'exportation	Certification phytosanitaire requise dans la plupart des cas	WASNET (à l'état de projet d'étude		Certains pays (cas du Niger) n'autorisent les exportations que si la demande locale est satisfaite	
Réglementation tarifaire	Les pays de la zone UEMOA ont instauré un tarif extérieur commun depuis janvier 2000, et un tarif proche de zéro pour les échanges intra-zones si les semences échangées sont originaires de la communauté	UEMOA	Passage de 0 à 23 pour cent	Le nouveau tarif de l'UEMOA a été fixé à un niveau bien supérieur à celui d'avant 2000 (qui était du niveau zéro), et gêne les importateurs et les producteurs	
Droits d'entrée des compagnies étrangères	Varié selon les pays	aucune	Aucune modification n'est envisagée à court terme		

Annexe II.

REVUE DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES EXISTANTES DANS QUELQUES PAYS POUR LESQUELS L'INFORMATION EST DISPONIBLE

PAYS	Statut de la législation	Certification et contrôle	Politique d'évaluation variétale et d'inscription au catalogue	Réglementation phytosanitaire ; importation et exportation	Réglementation tarifaire	Droits de propriété intellectuelle	Réglementation régissant l'exercice de la profession
Bénin	La loi de 1991 portant réglementation phytosanitaire tient lieu de réglementation sur les semences ; Nouvelle loi spécifique aux semences en préparation	Loi actuelle : autorisation du Comité national d'agrément et de contrôle ; future loi prévoit un organe indépendant de la filière	Test de DHS nécessaire et inscription sur liste provisoire des variétés ne respectant pas ces critères	Agrément requis pour commercialisation de produits phytosanitaires et assimilés ; Nouvelle loi prévoit commercialisation des semences sous labels prébase, base et certifiées sous réserve inscription préalable au catalogue officiel	Réglementation UEMOA en vigueur depuis janvier 2000		Liée au système de contrôle phytosanitaire des établissements de multiplication, par voie d'agrément pour la production, l'importation et la commercialisation.
Burkina Faso	Inexistante	Aucun	Aucune		Réglementation UEMOA en vigueur depuis janvier 2000		Aucune
Cameroun	2001 : adoption de la loi semencière	Analyse effectuée dans un laboratoire agréé ou dans le laboratoire national	Les variétés devant être homologuées sont inscrites sur une des trois listes suivantes : liste A : celles ayant subi avec succès les tests de DHS et VAT ; liste B : celles qui ont passé les tests de DHS mais pas ceux de VAT ; liste C : inscription pendant 5 ans des variétés	Commercialisation uniquement de semences issues de variétés inscrites au catalogue officiel			Respect des exigences techniques prescrites dans le cahier des charges de l'activité, et des obligations internationales souscrites par le Cameroun (Convention sur la diversité biologique)

			anciennement connues et largement vulgarisées : semence standard, soumises au contrôle de qualité				
PAYS	Statut de la législation	Certification et contrôle	Politique d'évaluation variétale et d'inscription au catalogue	Réglementation phytosanitaire ; importation et exportation	Réglementation tarifaire	Droits de propriété intellectuelle	Réglementation régissant l'exercice de la profession
Côte-d'Ivoire	Loi de 1963 portant relative à la répression des fraudes sur les produits agricoles, loi de 1988 relative à la répression des infractions en matière de commercialisation des produits agricoles ; décret de 1992 relatif à l'homologation et à la protection des variétés végétales, à la production et à la commercialisation des semences et plants ; dispose d'un comité technique d'inscription au catalogue national.				Réglementation UEMAO en vigueur depuis janvier 2000		En dehors des mesures répressives de 1963 et 1989, applique directement l'Annexe 10 de l'Accord de Bangui relative à la protection des obtentions végétales (ratification en 2000)
Gambie	Inexistante	Effectuée par le NARI	Aucune				Aucune
Ghana	Un décret datant de 1987 est actuellement utilisé. Elaboration récente d'une législation semencière ; cependant, la loi n'a pas encore été adoptée.						

Mali	1995 : textes législatifs et réglementaires relatifs à l'import, l'export, la production, la diffusion, le contrôle et la certification. 2000 : nouveaux textes soumis au Secrétariat Gén du Gouvernement pour approbation ; non encore adoptés par l'Assemblée Nationale	Existence de textes régissant le Comité National des Semences, mais il n'est pas fonctionnel. Certification et contrôle effectués par le Laboratoire National des Semences.			Réglementation UEMAO en vigueur depuis janvier 2000		Inexistence d'une industrie semencière au sens strict du terme. Conditions d'implantation d'industries étrangères complètement libéralisées.
Mauritanie	1996 : Promulgation de la loi relative à la production, la commercialisation et le contrôle des semences et plants certifiés ; absence de règlements	Certification délivrée par le Centre de contrôle de qualité des semences (Direction de l'Elevage et de l'Agriculture)	Conseil National des Semences (organe consultatif du Ministère du Développement Rural)	Autorisation préalable nécessaire pour l'importation			Nécessité d'avoir un agrément délivré par le Ministre en charge de l'Agriculture sur avis du Comité National des Semences et Plants
PAYS	Statut de la législation	Certification et contrôle de qualité	Politique d'évaluation variétale et d'inscription au catalogue	Réglementation phytosanitaire et à l'importation - à l'exportation	Réglementation tarifaire et conditions à l'importation et à l'exportation	Droits de propriété intellectuelle	Réglementation régissant le développement de l'industrie locale et étrangère
Niger	1990 : Absence de loi ; uniquement des règlements fixant les normes de production, de conditionnement, de contrôle, de certification et de commercialisation des semences	Aucune phase d'expérimentation n'est exigée, en raison du mode de production des semences (secteur public)		Exportation soumise à condition de satisfaction préalable de la demande intérieure	Réglementation UEMAO en vigueur depuis janvier 2000		Condition d'exercice encadrée par le décret de 1990 portant normes de production, multiplication, conditionnement (s'apparente à une déclaration)
Nigéria	Absence de lois ; uniquement des règlements	Existence de normes de certification	Deux années sont requises pour vérifier son adaptabilité à une zone agro-écologique	Importation et exportation soumises à autorisation préalable ; avec certificat phytosanitaire et test de viabilité génétique, avec mention de l'origine de la variété. Labellisation et étiquetage exigés			Système d'enregistrement pour l'importation et l'exportation. Sociétés étrangères soumises à autorisation préalable.
Sénégal	1994 : Adoption de la loi	Normes de contrôle	Expérimentation	Exigence de	Réglementation		Autorisation

	semencière ; complétée par les décrets d'application instituant : un Comité Consultatif ; un Catalogue des variétés et plants ; des règlements techniques particuliers par espèces, et régissant les échanges de matériel avec les pays de la sous- région	au champ et en laboratoire ;niveau requis de pureté variétale et génétique, et respect des normes technologiques et sanitaires	de deux ans pour adaptabilité aux conditions pédoclimatiques des semences produites localement afin de prouver que la variété est supérieure aux variétés existantes et qu'elle est DHS	certification pour commercialisation des semences ; tenue d'un registre des transactions par espèces pour chaque opérateur, et étiquetage détaillé.	UEMOA en vigueur depuis janvier 2000 ; autorisation d'importation de nouvelles variétés après 3 années de tests concluants ; dans la pratique, importation de semences standard sans autorisation aucune		production soumise à agrément. Conditions de base : disposer d'installations appropriées, et d'un personnel compétent. dossier soumis au Comité Consultatif National ; Implantation d'entreprises étrangères sujette à l'association avec des groupements nationaux.
Tchad	1996 : Adoption de la loi sur les semences, qui inclut la réglementation phytosanitaire relative à l'import et à l'export, le contrôle et la certification ; -	En 2001, la réglementation en matière de certification et de contrôle n'est pas encore approuvée					Inexistence d'industrie semencière au sens strict. Existence de sous-traitants dans les filières maraîchères.