

**VERS UN CADRE RÉGLEMENTAIRE COMMUN SUR  
LA PRODUCTION ET LE COMMERCE DES SEMENCES VÉGÉTALES DANS LES  
ÉTATS MEMBRES DE LA CEDEAO, DU CILSS ET DE L'UEMOA****UN PROCESSUS PARTICIPATIF DE LONGUE HAULEINE****FICHE D'INFORMATION THÉMATIQUE DU PROJET MIR  
« MARCHÉ RÉGIONAL DES INTRANTS AGRICOLES »****I - JUSTIFICATION**

L'Afrique de l'Ouest est confrontée au défi de développer une agriculture capable de satisfaire les besoins d'une population en croissance régulière sans pour autant hypothéquer son capital sol. Ce défi doit être relevé dans un environnement peu favorable caractérisé, entre autres, par une pluviométrie aléatoire et un sol comptant parmi les plus pauvres du monde dans son état naturel et par les effets de la mondialisation. Ainsi, dans la plupart des cas, la réponse à la demande sans cesse croissante de denrées alimentaires a consisté à augmenter les superficies cultivées. Cette stratégie d'extensification contribue à la dégradation progressive de la qualité des sols et, par conséquent, à la faiblesse de la productivité agricole et à l'accroissement des risques pour l'environnement.

Pour remédier à cette situation et accroître la compétitivité de son agriculture, l'Afrique de l'Ouest se doit, entre autres, d'améliorer de manière significative sa productivité. Cette amélioration dépend d'un certain nombre de facteurs au rang desquels figure l'existence de circuits d'approvisionnement qui assurent aux producteurs une disponibilité et une accessibilité adéquates aux intrants agricoles (engrais, pesticides, semences) de qualité. Le développement de tels circuits dépend en partie de l'organisation du marché des semences, lui-même tributaire de l'existence et de la mise en œuvre effective d'un cadre juridique et réglementaire régional harmonisé de la production et le commerce des semences dans l'espace CEDEAO.

La nécessité d'un cadre juridique et réglementaire harmonisé la production et le commerce des semences dans l'espace CEDEAO découle du fait que, au sein de cet espace, ces fonctions sont régies par différents cadres réglementaires nationaux, qui du reste, sont non adaptés ou ne sont pas toujours appliqués. Cette situation ne contribue pas à la création d'un environnement incitatif à l'émergence d'entreprises semencières - maillon indispensable pour faciliter l'accès des paysans aux semences de qualité. Dans la plus part des pays, elle favorise la circulation de semences de qualité douteuse et, par conséquent, comportant plusieurs risques pour les producteurs. Or, d'après la FAO (Rapport 1998), la semence contribue à hauteur de 40% à l'amélioration des rendements. Il en découle qu'en l'absence de bonnes semences, les objectifs de croissance du secteur agricole en particulier et de l'économie en général fixés par les États seront difficilement atteints.

Par ailleurs, les marchés nationaux ouest africains des semences sont peu développés et trop étroits pour susciter un dynamisme et une compétitivité satisfaisante à l'échelle régionale et internationale. L'ouverture des marchés à l'espace CEDEAO à travers une harmonisation des réglementations semencières nationales, la création d'un catalogue régional des espèces et variétés cultivées et la protection des obtentions végétales constituent autant de facteurs pouvant favoriser l'implication du secteur privé dans la recherche et la diffusion de nouvelles variétés

plus performantes.

Au stade actuel de leur développement, en dehors des semences maraîchères et celles des produits d'exportation comme le coton, seuls les centres de recherche nationaux investissent dans le développement de nouvelles variétés. Leur niveau d'investissement reste cependant insuffisant. Par ailleurs, la production et la distribution de ces semences restent très limitées en raison notamment des coûts de transaction élevés. Au nombre des facteurs contribuant à ces coûts de transaction élevés figure la fragmentation imposée par les frontières, les lois et les réglementations nationales.

Une évolution vers un marché régional plus large permettant la libre circulation des semences dans la sous région sans préjudice majeure sur la santé humaine et sur l'environnement accroîtrait l'accès, par les producteurs, à une gamme plus variée et plus performante variétés à des coûts plus abordables. Cette évolution ne saurait se faire sans un minimum d'harmonisation de certaines normes, procédures et réglementations. De même, sans un cadre juridique et réglementaire qui garantisse le contrôle de la qualité des semences commercialisées, les risques et le coût pour les producteurs et la société en générale peuvent être très élevés. Cette constatation a été faite unanimement par tous les pays africains réunis par la FAO en 1998 à Abidjan et qui en ont fait une priorité.

**II - HISTORIQUE DU PROCESSUS**

Pour faciliter cette évolution vers un marché régional des semences suffisamment compétitif, la FAO a initiée en 2000 (sur financement de la France) un projet pilote (GCP/367/FRA) d'harmonisation des règles et réglementations semencières en Afrique subsaharienne. Cette initiative a été poursuivie sous l'égide l'UEMOA en 2004 dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique agricole. Elle ensuite été étendue à l'ensemble des États membres de la CEDEAO et bénéficie de l'appui technique et financier de la FAO avec notamment l'appui du GNIS, de l'IFDC à travers son projet MIR, du WASNET, de l'AFSTA et du CILSS/INSAH. Cet effort d'harmonisation a évolué en six principales étapes ci-dessous.

**1 L'atelier régional de Dakar: adoption d'une feuille de route**

Après trois réunions consultatives (Dakar 2002, Nairobi 2003 et Ouagadougou 2003) impliquant la FAO, l'IFDC, la GTZ, le WASNET, l'AFSTA et le GNIS en vue de définir un cadre de collaboration des partenaires pour l'harmonisation de la réglementation régissant la production et le commerce des semences en Afrique de l'Ouest, un atelier régional s'est tenu à Dakar au Sénégal, en janvier 2004. Il a permis de dégager un consensus sur les points suivants:

L'identification d'axes prioritaires de collaboration. Deux domaines d'intervention prioritaires ont ainsi été retenus: (a) l'élaboration et la publication d'un catalogue commun des espèces et variétés végétales commercialisables dans la sous région et (b) l'harmonisation de la réglementation portant sur la certification des semences et le contrôle de leur qualité.

- a) L'identification des espèces prioritaires comme point de départ des travaux relatifs aux deux domaines ciblés : arachide, niébé, riz, maïs, millet, sorgho, oignon, tomate, igname, manioc, et pomme de terre.
- b) L'adoption du principe d'équilibre dans la détermination des normes afin qu'elles ne soient ni trop basses (pour éviter de s'exclure du marché mondial), ni trop élevées (pour éviter de se soumettre à des normes inutilement trop contraignantes pour une industrie aussi jeune).
- c) L'élaboration d'une feuille de route devant permettre d'atteindre les objectifs fixés.

**2. L'atelier régional de Lomé ou Lomé I : Validation des rapports techniques dans l'UEMOA**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route de Dakar, un second atelier entrant s'est tenu à Lomé en novembre 2004. Il a réuni 40 participants dont 20 experts nationaux issus de la recherche agronomique, des services chargés du catalogue des variétés et espèces et des services chargés du contrôle et la réglementation, représentant les 8 pays membres de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo). Le Ghana avait pris part à l'atelier en qualité d'observateur. Cet atelier avait pour objectif d'examiner et de valider les deux rapports suivants préparés par des consultants:

- «Élaboration d'un catalogue commun des espèces et variétés végétales cultivées pour les États membres de l'UEMOA».
- «Proposition des normes pour l'harmonisation de la réglementation du contrôle et de la certification des semences».

Au cours de cet atelier, les experts des États membres de l'UEMOA ont adopté ce qui suit:

- a) une définition standard et un système de classification commun des semences ;
- b) les conditions, critères et normes de contrôle en champs;
- c) les types d'analyses, des critères et normes de contrôle au laboratoire;
- d) les types d'étiquettes, conditionnement et contrôle à posteriori;
- e) les protocoles d'expérimentation portant sur la conduite des examens de DHS et VAT pour les 11 espèces végétales prioritaires;
- f) un règlement technique d'examen des variétés végétales en vue de leur inscription dans le catalogue commun composé de deux listes (Liste A et Liste B).

**3. L'atelier régional d'Accra ou Accra I: Extension du processus au reste de la CEDEAO**

Suite à l'adoption de la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAAP) en janvier 2005, la CEDEAO et l'UEMOA ont convenu d'élargir le processus d'harmonisation des réglementations semencières nationales à l'ensemble de l'espace CEDEAO. La première étape concrète de la mise en œuvre de cette résolution a été l'organisation sous l'égide de la CEDEAO d'un atelier qui a réuni les sept pays de la CEDEAO non membres de l'UEMOA à Accra les 15 et 16 Septembre 2005. Au terme de cet atelier, il est apparu quelques divergences entre ce qui avait été adopté à Lomé I par les États membres de l'UEMOA et ceux qui s'étaient réunis à Accra. Par ailleurs, l'élaboration du premier catalogue régional des semences sur la base des documents validés dans ce processus avait été confiée au CILSS.

**4. Le 2<sup>ème</sup> atelier régional de Lomé ou Lomé II : Validation des textes dans la CEDEAO**

Les 15 et 16 Décembre 2005, un atelier s'est tenu à Lomé sous l'égide de la CEDEAO et l'UEMOA. Cet atelier qui a regroupé des représentants des 15 pays membres de la CEDEAO et des représentants du secteur privé a permis de réaliser ce qui suit:

- a) Un consensus entre les 15 États de la CEDEAO sur les règlements techniques qui vont régir la production et le commerce des semences dans la région en se basant sur les conclusions de Lomé I et Accra I;
- b) La validation du contenu technique des avant-projets de textes élaborés sur la base des recommandations de Lomé I et Accra I en vue de leur soumission à la réunion des Ministres sectoriels et au Conseil des Ministres en 2006 (UEMOA et CEDEAO) ;
- c) La recommandation de revoir la proposition d'arrangement institutionnel qui devra régir le fonctionnement du système tant au niveau national que régional, de manière à améliorer son efficacité tout en réduisant son coût de fonctionnement.

**5. La réunion de Ouagadougou ou Ouaga I : Mise en forme juridique**

Au cours des mois d'avril et mai 2006, un consultant juriste a (i) reformulé en langage juridique approprié le contenu des avant-projets de textes amendés par Lomé II, (ii) restructuré lesdits avant-projets de textes en un ensemble de textes techniquement et juridiquement cohérents et conformes aux actes juridiques pris par les organes de l'UEMOA, et (iii) proposer les modalités ou mécanisme d'adoption des ces projets de textes par la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS. Ce travail a été suite de processus d'adoption:



Atelier de validation Lomé 2005



Concertation UEMOA—CEDEAO

en collaboration avec le service juridique de l'UEMOA et l'appui de certains partenaires techniques. Les textes suivants issus de ce travail ont été soumis à l'UEMOA et à la CEDEAO pour la suite de processus d'adoption:

- *Projet de Règlement portant règlement technique général relatif à l'harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'UEMOA ;*
- *Projet de Règlement d'exécution portant attributions, organisation et fonctionnement du comité régional de la certification et du contrôle des semences végétales et plants dans l'UEMOA relative à la création du Comité Ouest Africain des semences ;*
- *Projet de Règlement d'exécution portant règlements techniques annexes relatifs aux règles régissant le contrôle de qualité et la certification des semences des espèces végétales et plants spécifiques dans l'UEMOA ;*
- *Projet de Règlement d'exécution portant organisation du Catalogue Ouest Africain des espèces et variétés végétales.*

**6. Harmonisation des cadres règlementaires CEDEAO-UEMOA et CILSS**

Parallèlement au processus UEMOA-CEDEAO, le CILSS appuyait une démarche datant de 1999 et qui a abouti à l'adoption en janvier 2006, par les ministres chargés de l'agriculture de ses États membres, d'une convention règlementant la production et le commerce des semences dans les pays du sahel. Face au risque de voir adopter en Afrique de l'Ouest deux cadres règlementaires semenciers avec deux organes de gestion différents et des normes d'inspection et d'analyses différentes, il est apparu impératif d'harmoniser les textes UEMOA-CEDEAO et ceux du CILSS. Ce processus s'est déroulé en cinq étapes:

**i) Ouaga II: concertation CEDEAO, UEMOA, CILSS**

Une réunion de concertation présidée par le Secrétaire Exécutif Adjoint de la CEDEAO, Dr. M. Sola AFOLABI, s'est tenue au siège de l'UEMOA à Ouagadougou le 28 juin 2006 avec la participation de Mr. Issa Martin BIKIENGA, Secrétaire Exécutif Adjoint du CILSS. Cette réunion a abouti à deux résultats majeurs :

- la mise en place d'un comité mandaté d'harmoniser les textes CEDEAO-UEMOA et ceux du CILSS en un cadre unique et commun aux trois organisations ;
- la décision de soumettre, dans le cadre d'un atelier régional, les textes harmonisés aux experts des États membres des trois OIG pour validation.

**ii) Ouaga III: Réunion du comité d'harmonisation**

Le Comité d'harmonisation était constitué par des représentants de la CEDEAO, du CILSS, de l'UEMOA et de quelques uns des partenaires techniques dont la FAO, l'IFDC et WASNET. Ce comité s'est réuni à l'UEMOA à Ouagadougou du 5 au 8 septembre 2006 avec l'appui d'un consultant juriste. Les délibérations du comité ont permis d'aboutir aux résultats suivants:

- Une harmonisation complète de deux des projets de textes et qui sont les suivants--
  - a) *Projet de Règlement portant règlement technique général relatif à l'harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants;*
  - b) *Projet de Règlement d'exécution portant organisation du catalogue régional commun des espèces et variétés végétales.*
- La recommandation de soumettre les projets de texte complètement harmonisés aux juristes de la CEDEAO, du CILSS, de l'UEMOA et de la FAO pour leur finalisation du pont de vue juridique avant de les transmettre aux trois OIG ;

- Une reformulation du Projet de Règlement d'exécution portant attributions, organisation et fonctionnement du comité régional de la certification et du contrôle des semences végétales et plants;

- Une harmonisation partielle du Projet de Règlement portant sur les règlements techniques annexes relatifs aux règles de contrôle de qualité et la certification des semences des espèces végétales et plants ;

- La recommandation de soumettre le projet de texte reformulé et celui partiellement harmonisé aux experts et acteurs des États membres en vue de leur validation et de l'harmonisation des critères et normes de certification et de contrôle de qualité.

**iii) Ouaga IV: Atelier rédactionnel des juristes de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS**

A la suite des travaux du Comité d'harmonisation, un atelier juridique rédactionnel impliquant les services juridiques de la CEDEAO, de l'UEMOA et de la FAO s'est tenu à Ouagadougou du 9 au 13 Octobre 2006 à l'UEMOA. Cet atelier a permis: de proposer les modalités ou le mécanisme permettant à la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS d'adopter le même cadre réglementaire. Le mécanisme proposé repose sur trois piliers fondamentaux-



Tous veulent un cadre réglementaire commun sur les semences en Afrique de l'Ouest



L'UEMOA, la CEDEAO et le CILSS dans la même direction

- La participation de tous les États— les experts de tous les États membres de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS doivent désormais participer à tous les ateliers de validation ;
  - L'une des trois OIG adoptera les projets de textes et les autres les adoptent par convention. Les experts de deux autres OIG doivent participer à la réunion des experts qui précède celle des ministres;
  - L'adoption d'un acte juridique fort du point de vue de son application à tous, de ses obligations dans tous les États et de son application direct sans ratification nationale;
  - Gestion commune –les trois OIG conviendront des attributions, de l'organisation et du fonctionnement du Comité Ouest Africain des semences dans le cadre d'une convention
- b) de proposer une Convention CEDEAO-CILSS-UEMOA relative à la création du Comité Ouest Africain des Semences, en lieu et place du Règlement d'exécution correspondant;
- c) d'améliorer la clarté et la précision des deux projets de textes harmonisés suivants du point de vue juridique -
- *Projet de Règlement portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'UEMOA;*
  - *Projet de Règlement d'exécution portant modèles de documents administratifs dans le cadre du contrôle et de la certification des semences des espèces végétales et plants dans l'UEMOA.*
- d) d'assurer la cohérence desdits projets de textes avec les textes en vigueur ou en cours d'élaboration.

#### **iv) Atelier régional d'Accra ou Accra II : finalisation de l'harmonisation**

L'atelier Accra II avait pour objectif de finaliser le processus d'harmonisation des cadres réglementaires CEDEAO-UEMOA et CILSS en impliquant les acteurs. Parrainé par ces trois OIG avec l'appui de ses partenaires techniques, cette rencontre a permis de faire valider par les acteurs les projets de textes qui leur avaient été soumis. Cette validation a non seulement consacré non seulement l'harmonisation des deux projets de textes CEDEAO-UEMOA avec la convention CILSS en matière de production et de commerce des semences végétales, mais aussi l'extension de son aire géographique d'application à la Mauritanie et au Tchad.

Par ailleurs, cette rencontre a aussi permis d'examiner le premier catalogue régional des espèces et variétés de semences végétales et plants de la région. Elle a enfin posé les premiers jalons de la mise en œuvre, notamment à travers l'élaboration des manuels ci-après:

- a) *Manuel de Procédure pour la Certification et l'Accréditation des semences en Afrique de l'Ouest ;*
- b) *Manuel de Procédure pour l'Inscription des*

*Variétés au Catalogue Régional des Espèces et Variétés en Afrique de l'Ouest.*

L'atelier a regroupé 66 participants des États de la CEDEAO, du Tchad et de la Mauritanie constitués par (a) les responsables des services nationaux de certification, (b) les Directeurs d'agriculture et (c) des représentants des associations semencières nationales.

### **III – TEXTES VALIDES ET PERSPECTIVES**

A ce jour, le processus d'harmonisation des réglementations semencières nationales a porté sur l'élaboration et la validation technique par les acteurs d'un ensemble de projets de texte qui vont être édités par les juristes en vue de leur soumission aux instances décisionnelles pour adoption. Les textes validés sont les suivants :

- a) *Projet de Règlement portant harmonisation des règles régissant le contrôle de la qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants en Afrique de l'Ouest.*
- b) *Projet de Convention relatif à la création du Comité Ouest Africain des Semences (COASem).*
- c) *Projet de Règlement d'exécution portant organisation du catalogue Ouest Africain des espèces et variétés végétales.*
- d) *Projet de Règlement d'exécution relatif aux règles régissant le contrôle de la qualité et la certification des espèces spécifiques de semences en Afrique de l'Ouest.*
- e) *Projet de Règlement d'exécution portant modèles de documents administratifs dans le cadre du contrôle de la qualité et de la certification des semences des espèces végétales et plants en Afrique de l'Ouest.*

Seul le projet de Règlement sera soumis à l'adoption d'abord par la réunion ministres en charge de l'agriculture et ensuite par le Conseil des ministres statutaires. Les textes d'application que sont les Règlements d'exécution seront pris par les Commissions après l'adoption du Règlement. Du point de vue juridique, ces règlements ont une portée générale, et sont obligatoires dans tous ses éléments et directement applicables dans tous les États. Par conséquent, une fois pris, un règlement rend caduque les textes nationaux.

L'adoption définitive de ces textes dépend actuellement d'un processus interne des OIGs et dont le calendrier est difficile à maîtriser. Cependant, on peut s'attendre à ce que l'adoption du Règlement et de la Convention survienne avant fin 2007. Par contre, les Règlements d'exécution seront probablement adoptés au courant de l'année 2008. Cependant, la mise en œuvre commencera en fin 2007 par une formation de certains acteurs du secteur public et s'intensifiera en 2008.

## **Contacts du Projet MIR**

### **Bénin**

10 BP 1200 Cotonou

☎ +229 21 30 59 90

[ifdcbenin@ifdc.org](mailto:ifdcbenin@ifdc.org)

### **Ghana**

P.O. Box 1630 Accra

☎ +233 21 780 830

☎ +233 21 780 829

[ifdcghana@ifdc.org](mailto:ifdcghana@ifdc.org)

### **Mali**

BP E103 Bamako

☎ +223 490 01 22

☎ +223 490 01 21

[ifdc mali@ifdc.org](mailto:ifdc mali@ifdc.org)

### **Nigeria**

P.O. Box 10948 Garki, Abuja

☎ +234 94 13 08 74

☎ +234 94 13 08 73

[ifdcnigeria@ifdc.org](mailto:ifdcnigeria@ifdc.org)

### **Togo**

BP 4483 Lomé

☎ +228 221 79 71

☎ +228 221 78 17

[ifdctogo@ifdc.org](mailto:ifdctogo@ifdc.org)

## **PROJET MIR**

### **Coordination du Projet**

11 BP 82 Ouagadougou 11

### **Burkina Faso**

☎ +226 50 37 45 03/05

☎ +226 50 37 49 69

Email: [ifdcburkina@ifdc.org](mailto:ifdcburkina@ifdc.org)

**Contact:** Francis Dabiré

Email: [fdabire@ifdc.org](mailto:fdabire@ifdc.org)