

WORKING-PAPER PROJET COEX

Politiques agricoles et semencières régionales en Afrique de l'Ouest : acteurs et orientations stratégiques

Auteurs : Bongarts Lebbe T.¹, Sourisseau JM.^{2,6}, Temple. L.^{1,3}, Compaore GC.⁴, Nlend Nkott A. L.^{1,3}, Amos K.⁴, Sawadogo-Compaore EMFW.⁴.

(¹) CIRAD, UMR INNOVATION, F-34398, Montpellier, France

(²) CIRAD, UMR ART-DEV, F-34398 Montpellier, France

(³) INNOVATION, Univ Montpellier, CIRAD, INRAE, Institut Agro, Montpellier France

(⁴) INERA, 8645 Ouagadougou 04, Rue Guisga, Burkina Faso

(⁶) ART-DEV, Univ Montpellier, CIRAD, CNRS, Univ Montpellier 3, Univ Perpignan Via Domitia, Montpellier, France.

Working Paper N°1 – Projet Coex - 2020

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'état générée par l'agence nationale de la recherche au titre du programme "Investissements d'avenir" portant la référence ANR-10-LABX-001-01 Labex Agro et coordonnée par Agropolis Fondation"

Document sous licence libre Creative Commons



Résumé

Ce document de travail synthétise les bases de connaissances et d'information sur les politiques publiques qui régulent le secteur semencier au niveau de l'Afrique de l'Ouest. Il synthétise les contributions de plusieurs sources d'information relatives à des enquêtes à dire d'experts, des entretiens individuels avec un questionnaire, des forums de concertations et ce durant 4 ans, entre 2016 et 2020. Cette synthèse donne un focus particulier sur la compréhension des systèmes d'acteurs impliqués et de leurs stratégies d'action.

Mots clés : Politique régionale ; Afrique, Système semencier ; Innovation.

Abstract

This working paper summarizes the basis of knowledge and information on public policy that regulate the seed sector in the West African. It synthesizes the contributions of several sources of information relating to master's work, experts' interviews, consultations' forums between 2016 and 2020. It gives a particular focus on understanding the systems involved actors and their strategies of action.

Keys word : Regional policy, African; Seed sector, Innovation

Introduction

L'objectif de ce rapport de synthèse est d'établir une mise en connaissances les politiques agricoles qui structurent le secteur semencier en Afrique de l'Ouest. Cette synthèse mobilise les contributions de différents travaux d'enquêtes réalisés entre 2017 et 2019 dans l'encadrement méthodologique de travaux académiques (thèse, mémoires de master), les résultats d'enquêtes à dire d'expert ayant mobilisé les co-auteurs, et les principaux enseignements d'un forum organisé à l'INERA (Temple et al. 2019). Le focus d'analyse choisi est celui des politiques régionales qui sont caractérisées au prisme du système acteurs qui les met en œuvre et des grands programmes agricoles qui impactent le secteur semencier : demandes de semences, incitations à la production et aux échanges de semences.

Les grands traités internationaux sur les ressources phylogéniques, sur la biodiversité, sur le changement climatique, ainsi que les orientations de politiques économiques agricoles et alimentaires préconisées dans différentes arènes de gouvernance globale contribuent à définir les politiques agricoles nationales. Mais dans la pratique, du fait des effets de lobbying au sein des instances internationales, régionales et nationales de régulation du secteur, les décisions sur les formes d'agriculture à privilégier renvoient à des décisions des Etats, mais restent fortement dépendantes des actions de la société civile et des intérêts privés. Ce cadre institutionnel impacte les représentations collectives, les idéologies agricoles, les modèles de développement et les trajectoires technologiques. Il oriente les voies de transformation de l'agriculture africaine, en renouvelant les perceptions des enjeux et des dangers auxquelles elle est confrontée.

Au sein de cette dynamique, le secteur semencier a indéniablement une place déterminante. Il est en effet l'un des principaux leviers de l'accroissement de la productivité agricole dans le prolongement des principes de la révolution verte initié depuis la seconde guerre mondiale, mais qui incontestablement peine à être globalisé. La semence est symétriquement centrale dans le mouvement récent de « révolution écologique », plaçant le vivant et son appropriation au cœur de débats de plus en plus structurés au sein de la communauté scientifique, voire des politiques nationales sur des voies alternatives de développement agricole.

Ainsi, les politiques semencières sont enchâssées dans les politiques agricoles au sens large, et très fortement liées aux dynamiques des autres éléments des systèmes agricoles (régimes foncier, engrais, herbicides, mécanisation, modes de commercialisation/valorisation des produits, etc.). Pour tenir compte de cet enchâssement, le rapport brosse un tableau des grandes évolutions des politiques agricoles régionales et nationales dans leur ensemble, afin de mieux situer la question semencière et les grands traits de sa mise en politique.

1. Les politiques agricoles dans lesquelles s'inscrivent les politiques semencières

a. Une cartographie complexe d'acteurs

Un grand nombre d'acteurs prend part à la mise en place des politiques agricoles régionales. Les bailleurs de fonds et agences internationaux (au premier rang desquels l'Union Africaine et ses différents agences et services, mais également, avec leurs mandat et organisation spécifiques, l'UE, le FIDA, la FAO, le PAM, la BM, la BAD, l'OCDE) ont un rôle majeur, au côté des partenaires techniques et financiers nationaux de coopération bilatérale, parmi lesquels l'AFD, la DDC, la GIZ, le JICA ou encore l'USAID sont les plus influents en Afrique de l'Ouest. Ces institutions ensemble impulsent les politiques régionales et appuient leur mise en

œuvre d'abord par les différents services des organisations politiques régionales (CEDEAO, UEMOA, CILSS, CORAF), puis par les acteurs des Etats concernés, tant publics que privés, incluant les organisations de la société civile et les grandes firmes agro-chimiques. Ils relaient et souvent renforcent, même partiellement, les normes internationales dont ils sont parties-prenantes.

Aujourd'hui, peut-être plus encore que par le passé¹, les fondations, qu'elles soient une émanation de la philanthropie du secteur privée (au premier rang desquelles aujourd'hui la Fondation Bill et Melinda Gates, mais aussi et la Fondation Rockefeller), ou portée par des dynamiques plus hybrides comme les fondations Agropolis, Farm, Carsaco ou enfin des entreprises des services à l'agriculture (Syngenta, Bayer, Yara), souhaitent peser, y compris sur les stratégies de développement et les orientations de politiques publiques. Constatant les difficultés des modes anciens de gouvernance de l'aide internationale, elles proposent des modèles divers alternatifs, mais globalement promeuvent le principe de partenariat public-privé, avec une optique souvent à dominante libérale. Elles impulsent aussi une préférence pour la financiarisation du secteur agricole en Afrique de l'Ouest. Ces principes sont de fait réappropriés par les agences bilatérales et multilatérales de développement (Ribier et Gabbas, 2016). Leurs formes d'action sont diverses, depuis leurs propres opérations commerciales ou philanthropiques jusqu'au financement d'association et/ou de « think tank » censés influencer les acteurs des filières.

Le financement d'AGRA (Association for a Green Revolution in Africa), au côté d'institution internationale de développement comme le FIDA, est un exemple de cette stratégie d'influence des entreprises. La mise en avant des questions de modèle de développement et de la justification de la préférence pour une agriculture conventionnelle ou a minima une écologisation des pratiques, coexiste avec les enjeux commerciaux d'un marché réglementé des semences, y compris des OGM.

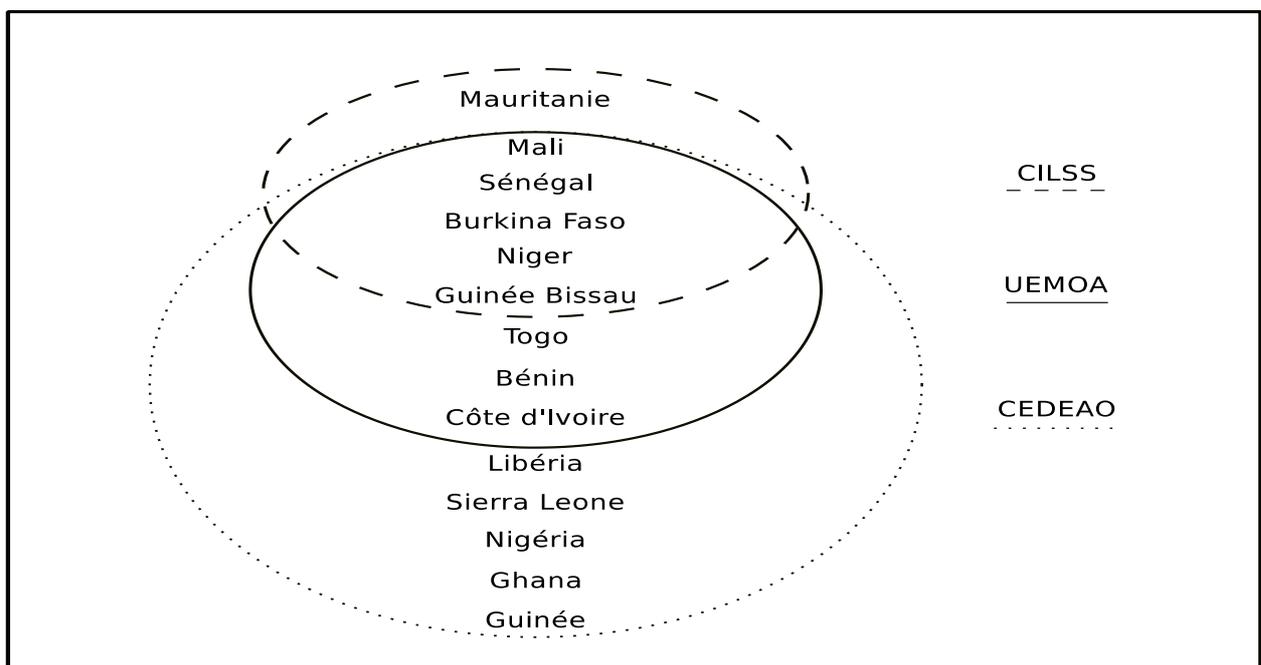
L'objectif de ces associations est donc clairement de promouvoir les modèles agricoles les plus favorables à leur bailleur, et donc les plus consommateurs d'intrants commerciaux, parmi lesquels les semences constituent le point central. L'échelon régional est particulièrement stratégique dans cette orientation car il établit des cadres de convergences pour structurer les conditions d'émergences des règlements nationaux et harmoniser entre les pays les conditions d'émergences des marchés régionaux d'intrants, en soit il permet la réalisation d'économies d'échelles institutionnelles pour produire des normes collectives qui conduisent à harmoniser les normes et les cadres juridiques qui orientent les politiques agricoles. Ainsi, par exemple avec la création du Centre d'Afrique de l'Ouest pour l'amélioration des plantes (en anglais, West Africa Centre for Crop Improvement, WACCI1), financé par l'AGRA, est installé à l'Université du Ghana (Clavel, 2016).

En ce qui concerne la société civile, elle est principalement représentée par des réseaux d'acteurs locaux constitués d'organisations de producteurs, d'organisations paysannes faitières, et d'associations fédérant ces acteurs à l'échelle nationale, voire régionale comme le font par exemple le ROPPA (agriculture), le ROESAO (Réseau des Opérateurs Economiques du Secteur de l'Agro-alimentaire de l'Afrique de l'Ouest), l'APESS (élevage) ou le RCAO (chambres d'agriculture).

La complexité des politiques régionales décrite dans la figure ci-dessous vient d'une

¹ Les fondations ont été au cœur de la révolution verte de la seconde moitié du XXe siècle, à travers le financement de la recherche notamment ; elles élargissent aujourd'hui leur champ d'action.

construction historique de différentes communautés économiques régionales, et par suite de politiques agricoles parfois différenciées et non coordonnées qu'elles mettent en place. La figure suivante présente les appartenances des pays ouest-africains aux différentes collectivités régionales. Aujourd'hui, la CEDEAO est certainement l'institution la plus influente en matière de pilotage des politiques publiques, avec une articulation grandissante avec l'UA (qui elle-même se structure progressivement). Ainsi, Le Groupe des huit (G8) a lancé en 2012 la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (NASAN) en partenariat avec le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Aujourd'hui agence de développement de l'UA, le NEPAD s'appuie sur la CEDEAO pour lancer des initiatives destinées à mobiliser davantage de financements, dans le cadre de plans d'investissement agricole qui se déclinent aux niveaux régional (PRIA) et national (PNIA) (Ribier et Gabbas, 2016). Cependant, l'UEMOA a aussi un rôle déterminant *via* les politiques monétaires et de marché.



Les intégrations régionales ouest-africaines - (Construction : Théophile Bongarts Lebbe)

b. La politique agricole de l'UEMOA

L'UEMOA est créée le 10 janvier 1994 à Dakar, elle regroupe huit pays : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Entre autres, l'union économique et monétaire a pour objectif de renforcer économiquement la zone en faisant converger les politiques économiques, en stimulant la compétitivité de l'économie grâce à l'ouverture du marché et à harmoniser les législations des États membres. L'union est financée grâce au Prélèvement communautaire de solidarité retenu sur les marchandises importées dans l'UEMOA, et par des aides extérieures (FAO, AFD, Union Européenne).

Le fait majeur de la construction économique et monétaire de l'union est la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC) permettant la libéralisation des échanges à l'intérieur de l'espace UEMOA. Le TEC entre en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2000 et propose quatre taux de droits de douane (0%, 5%, 10%, et 20%) en fonction des catégories de produits. La mise en œuvre du TEC a nécessité un travail préalable qui commence en 1996. Au 1^{er} juillet 1996, les produits du cru (agriculture et élevage) sont libéralisés et doivent seulement être accompagnés d'une

certification phytosanitaire ou sanitaire lorsqu'ils sont importés ou exportés d'un pays à l'autre. De 1997 à 1999, l'UEMOA œuvre pour une réduction progressive (60% puis 80%) des droits de douanes sur les produits industriels, jusqu'à leur libre circulation autorisée au 1^{er} janvier 2000. Enfin, au 1^{er} janvier 2003, est levée la contrainte de la règle d'origine, les produits du cru peuvent donc circuler librement, à l'exception des produits de la pêche.

L'élaboration d'une politique agricole est un des objectifs de l'UEMOA, mentionné dans l'article 4 du Traité de l'UEMOA. La Politique Agricole de l'UEMOA est adoptée en décembre 2001 et entend répondre à trois objectifs principaux :

- Contribuer à satisfaire durablement les besoins alimentaires de la région ;
- Contribuer au développement social et économique des pays membre ;
- Contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural.

À l'échelle régionale, deux acteurs sont reconnus par la commission de l'UEMOA pour représenter le monde agricole et choisis comme interlocuteur : le Réseau des organisations paysannes (ROPPA) et le Réseau des chambres d'agriculture (RCAO). Le ROPPA regroupe les réseaux d'organisations paysannes et de producteurs nationaux. Il a pour but d'impliquer les acteurs à la base dans les politiques et programmes régionaux et de favoriser l'intégration régionale au niveau de l'UEMOA puis de la CEDEAO et de l'Afrique de l'ouest. Le ROPPA se positionne en défenseur des exploitations familiales, de l'environnement, et lutte pour le droit et la reconnaissance des producteurs agricole. Le RCAO regroupe les chambres d'agriculture du Togo, du Bénin, du Niger, du Mali et de la Côte d'Ivoire, censées représenter les intérêts des producteurs agricoles nationaux dans leur diversité. Le RCAO s'est fixé pour objectif de dialoguer avec les organisations paysannes.

La politique agricole de l'UEMOA fonctionne sur la base de programmes triennaux, le premier est programmé sur la période 2002-2004 mais se prolonge dans les faits jusqu'en 2009. Il permet de définir un cadre institutionnel, d'adopter des réglementations régionales et des plans triennaux. Un nouveau plan triennal a débuté en 2009 et qui a pris fin en 2016. Afin de satisfaire le premier axe de la politique agricole – qui vise à établir une réglementation agricole régionale stimulant la productivité et la compétitivité du secteur – est mise en place un Programme Spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire (PSRSA). Premièrement, ce programme permet d'appuyer financièrement les Programmes Spéciaux pour la Sécurité Alimentaire (PSSR) nationaux au sein de chaque État membre. Deuxièmement, il aboutit en 2007 à l'harmonisation des réglementations régionales par l'adoption du Règlement relatif à la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments dans l'UEMOA.

En 2007 également, est adopté un plan directeur des filières agricoles prioritaires. Il doit répondre aux objectifs de sécurisation alimentaire, et se concentre sur les filières riz, maïs, bétail viande, aviculture et coton. Pour cela, est adopté le règlement portant adoption du plan directeur des filières agricoles prioritaires dans l'espace UEMOA. Toujours la même année, différents projets sont mis en place dans différents pays de la région. Sont lancés :

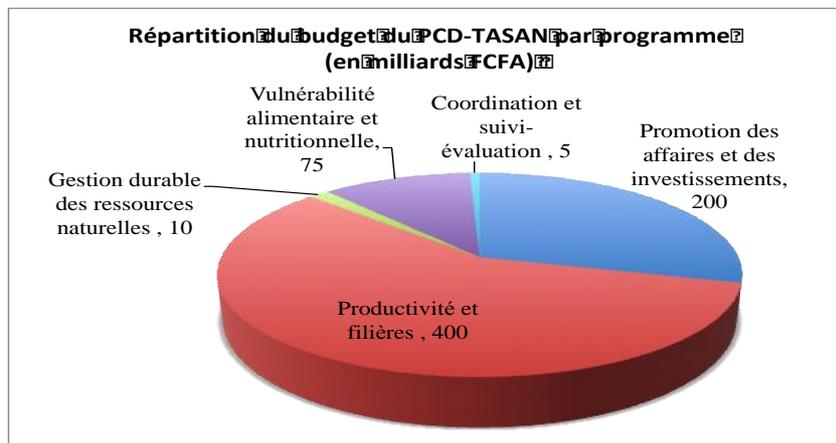
- Le projet régional de mise en valeur des terres de l'Office du Niger au Mali
- Le Fonds Régional de Développement Agricole
- Le Système d'information Agricole Régional

Sur la période 2016–2025, c'est le Programme communautaire décennal de transformation de l'agriculture pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'espace UEMOA (PCD-TASAN) qui oriente les politiques régionales et nationales. La formulation de ce programme cadre s'est faite avec la consultation des huit États membres, avec l'ensemble des acteurs privés,

publics, membres de la société civile et organisation de producteurs (OP), et avec les autres organisations régionales : CEDEAO et CILSS. Ce programme est donc cohérent avec le PDDAA de l'UA (mis en œuvre par le NEPAD), l'ECOWAP de la CEDEAO et les PRIA/PNIA (voir plus loin). Sur 10 ans, le coût total du PCD-TASAN s'élève à 690 milliards FCFA, répartis en cinq programmes :

- N°1 - Création d'un environnement approprié pour le développement et la promotion des affaires et des investissements dans le secteur agricole
- N°2 - Amélioration de la productivité et dynamisation des filières agricoles
- N°3 - Préservation et gestion durable de ressources naturelles pour une agriculture productive
- N°4 - Réduction structurelle et durable de la vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle
- N°5 - Coordination et suivi-évaluation du PCD-TASAN

Le budget n'est pas réparti équitablement entre les programmes : celui de dynamisation des filières agricoles bénéficie de 58% du budget total alors que seulement 1% est alloué à la préservation et la gestion durable des ressources naturelles. Le tableau suivant présente la part du budget allouée aux différents programmes.



Conception Théophile Bongarts Lebbe

c. La politique agricole de la CEDEAO : l'ECOWAP

La Politique Agricole Régionale de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) est adoptée en janvier 2005 à Accra par l'ensemble des pays de la CEDEAO : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte-d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Ce programme est mis en œuvre dans un contexte défini par le volet agricole du NEPAD, le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA), adopté en 2002. Ce cadre donne les orientations principales et guide les communautés économiques régionales et leurs États membres. L'objectif central du PDDAA est de « contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres ». Trois axes stratégiques majeurs ont été définis :

- L'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture ;
- La mise en œuvre d'un régime commercial intercommunautaire fondé sur une zone de libre échange ;
- L'adaptation du régime commercial aux spécificités des produits agricoles.

À l'échelle des pays de la CEDEAO, l'ECOWAP fixe des objectifs similaires. Le principal chantier est la mise en œuvre des Programmes Nationaux d'Investissement Agricole (PNIA) et des Programmes Régionaux d'Investissement Agricole (PRIA). Lancés à partir de 2010, ils sont financés principalement par la CEDEAO, avec l'appui technique de l'IFPRI, de la FAO et du ReSAKSS/IITA. Un appui financier est apporté en complément par l'USAID, la DFID, et le SIDA. Ces programmes se concentrent autour de six axes majeurs :

1. L'amélioration de la gestion de l'eau ;
2. La gestion améliorée des ressources naturelles ;
3. Le développement durable des exploitations agricoles ;
4. Le développement des filières agricoles et la promotion des marchés ;
5. La gestion et la prévention des crises alimentaires et autres calamités naturelles ;
6. Le renforcement institutionnel.

Afin d'obtenir des résultats, les PNIA des pays de la CEDEAO s'engagent à investir un minimum de 10% de leur budget national dans l'amélioration de la compétitivité et de la productivité agricole. Aussi, les pays doivent tout mettre en œuvre pour obtenir une croissance de 6% de leur secteur agricole à l'horizon 2015, et envisager ainsi de réduire la pauvreté de moitié. À travers ces engagements, on observe la continuité dans laquelle se place l'ECOWAP avec la déclaration de Maputo en juillet 2003 qui incitaient les pays africains à réaliser un investissement identique.

Les PNIA consistent en l'élaboration de diagnostics, en la réalisation de simulations, la formulation de programmes d'investissement et *in fine*, en la signature par les pays du Pacte ECOWAP/PDDAA/Politique Agricole Nationale.

La production finale consiste en la production de cinq brochures portant sur les efforts en cours, les résultats de modélisation obtenus, les stratégies et sources potentielles de croissance, les besoins en financement et les stratégies de suivi-évaluation. Les gouvernements présentent le Pacte ECOWAP/PDDAA à l'ensemble des partenaires du secteur agricole national : les OP, la société civile, le secteur privé, et les PTF.

Les PRIA ont pour objectif de créer des initiatives collectives sur les mêmes six axes majeurs que les PNIA. Les PRIA mobilisent également des PTF (DFID, USAID, SIDA, UE, BM, FAO, FIDA, PAM, et la Plateforme des PTF/Développement rural) ; des réseaux socioprofessionnels régionaux (ROPPA, ROESAO) ; et des organismes d'intégration régionale qui se répartissent selon leurs domaines de compétence. En matière de développement durable des exploitations, le CORAF et l'IITA coordonnent les actions menées ; le ROPPA et le Hub Rural se chargent du renforcement institutionnel ; la gestion des crises alimentaires et autres calamités naturelles est coordonnée par le CILSS et le CSAO.

À la suite des émeutes de la faim qui se produisent dans le Sahel en 2008, une révision des objectifs de l'ECOWAP est faite. Les priorités de l'ECOWAP sont revues et orientées davantage vers la sécurité alimentaire. Est lancée en juin 2008 l'Offensive régionale pour la production alimentaire. Ce programme a pour but d'accélérer le processus ECOWAP. En tenant compte des six axes majeurs des PNIA/PRIA, cette offensive s'articule autour de trois nouveaux axes :

- L'accroissement des productions alimentaires ;
- La fluidification du marché ;
- L'accès à l'alimentation des populations vulnérables.

En 2015, l'ECOWAP réalise une avancée significative pour l'intégration économique régionale des pays ouest-africains. L'ensemble des pays membres de l'espace CEDEAO adopte le TEC de l'UEMOA et constituent dès lors une union douanière. Sur un total de 5899 lignes tarifaires, 5 bandes tarifaires sont fixées. Les taux de taxation sont de 0%, 5%, 10%, 20% et 35%. Cette dernière bande tarifaire qui n'existait pas lors de la création du TEC, vise à protéger les biens spécifiques pour le développement économique. De nombreux produits agricoles bénéficient donc de cette protection tarifaire. Cependant, ce n'est pas le cas de produits comme le lait ou le riz.

En 2017, la CEDEAO et son Comité ministériel spécifique de l'agriculture, de l'environnement, des ressources et de l'eau (CMS/AERE), font le bilan des 10 ans de l'ECOWAP, et établissent un Cadre d'orientation stratégique à l'horizon 2025.

L'objectif pour chaque pays d'allouer au moins 10% de leurs dépenses publiques au secteur agricole avait été fixé à Maputo en 2003. En 2015, il se trouve que le taux moyen de dépenses alloué au secteur agricole est de 5%. Cependant, si la part des dépenses relative au budget total stagne ou diminue, les dépenses agricoles réelles ont augmenté. Finalement des groupes de pays aux tendances diverses se distinguent. Sept pays ont réduit la part de dépenses allouées au secteur agricole. Six pays ont augmenté cette part sans pour autant atteindre l'objectif fixé de 10%. Deux pays ont atteint l'objectif.

La croissance agricole sur la période post ECOWAP est inférieure à ce qu'elle était avant le lancement de l'ECOWAP. En effet, la croissance agricole moyenne est de 5,5% entre 2003-2007, puis de 4% entre 2010-2014. En désagrégeant ces données, il apparaît que huit pays ont une croissance en baisse sur la seconde période. Malgré cela, trois pays parviennent à atteindre l'objectif avec une croissance du secteur agricole avoisinant les 6%. Le Département de l'agriculture, de l'environnement, des ressources et de l'eau de la CEDEAO explique ces contres performances par une diminution de l'investissement public lié à la bonne tenue des prix sur les marchés agricoles par rapport à ce qu'ils ont été dans les années 2000.

Selon la FAO, on observe une augmentation de la production de riz, de maïs et de la taille des cheptels. Les statistiques manquent pour mesurer les sources de cette productivité accrue et la productivité des exploitations. Cependant, l'essentiel des gains sont obtenus grâce à une augmentation des surfaces cultivées. L'ECOWAP a toujours pour objectif d'accentuer l'essor du marché régional des échanges agricoles, sous l'hypothèse que la dynamisation des marchés peut enclencher des gains de productivité.

Le pilier IV du Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA) vise à augmenter la productivité agricole dans les pays africains. Pour treize pays de l'espace CEDEAO, c'est le Programme de Productivité Agricole et Afrique de l'Ouest (PPAAO) qui en est en charge. Il démarre en 2008, sous l'égide de la CEDEAO, coordonné par le CORAF. Le PPAAO est financé à hauteur de 398 millions USD (88%) par le fond de l'Association International pour le Développement de la Banque Mondiale (AID-BM) ; 35 millions USD (7%) par l'agence japonaise de développement et 23 millions USD (5%) par le Royaume d'Espagne, pour un total de 456 millions USD.

Pour atteindre ses objectifs, le PPAAO entreprend de :

1. Réduire le déficit de production alimentaire
2. Augmenter les rendements à l'hectare
3. Rendre plus performant le système semencier

4. Renouveler les ressources humaines dans la recherche et l'encadrement agricole
5. Permettre aux femmes d'accéder à la technologie
6. Rendre plus performant le système de recherche et d'encadrement agricole

En 2015, huit ans après sa mise en œuvre, le CORAF tire un premier bilan du PPAAO qui semble avoir rempli certains de ses objectifs :

- Le projet a touché plus de bénéficiaires que prévu ;
- Plus de technologies censées augmenter la productivité ont été générées ;
- Le nombre de producteurs adoptant ces technologies et la surface couverte sont également très proche de l'objectif fixé en 2008 ;
- En ce qui concerne la recherche, neuf Centres Nationaux Spécifiques (CNS) ont été établis et des chercheurs ont été, où sont en cours de formation.

Parallèlement, certains défis persistent pour le PPAAO parmi lesquels :

- Le faible taux d'utilisation des semences certifiées
- L'adoption encore trop faible des technologies et innovations
- La transformation des CNS en Centres régionaux d'Excellence (CRE)
- Le financement durable de la recherche et du développement agricole

Lors de la Conférence de Dakar en novembre 2015, le CMS/AERE a défini et adopté le Cadre d'orientation stratégique à l'horizon 2025 de l'ECOWAP et le Programme Régional d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PRIASAN) 2016-2020. Le PRIASAN est le premier des deux plans quinquennaux prévus dans le Cadre d'orientation stratégique.

En tenant compte des objectifs fixés en 2005 dans la première version de l'ECOWAP, ressortent de cette conférence des insuffisances qui seront prises en compte dans la définition des nouveaux objectifs. Parmi les défis à relever, certains concernent les objectifs de développement comme la prise en compte du genre, la réduction de la dépendance alimentaire, le soutien à l'élevage et au pastoralisme, ou à la sécurisation foncière. D'autres défis sont d'ordre économique comme la valorisation des avantages comparatifs et le renforcement du secteur privé. Enfin, l'enjeu relève de l'organisation et du financement de la politique, on note la faiblesse du dispositif de suivi-évaluation, la faible performance du système de financement, la difficile opérationnalisation des instruments du PRIA et les obstacles institutionnels.

Afin de définir les nouveaux objectifs du PRIASAN, le CMS/AERE liste également des « thématiques émergentes » au nombre de dix. Elles constituent exclusivement des objectifs à atteindre à l'horizon 2025. Au-delà de la sécurité alimentaire apparaît le concept de « sécurité nutritionnelle ». Les notions de genre sont intégrées de façon transversale, et le concept de « transversalité » est lui aussi mobilisé pour réunir différents ministères autour de l'agriculture et de l'élevage. Le concept de « résilience » est mobilisé à plusieurs échelles, elle doit concerner les ménages agricoles autant que les écosystèmes. Enfin, le terme de « souveraineté alimentaire » est utilisé et apparaît pour définir les objectifs principaux à l'horizon 2025.

La sécurité nutritionnelle est mentionnée dans l'objectif global à l'horizon 2025 alors qu'elle ne l'était pas en 2005. Les axes stratégiques de 2005 visaient à assoir la politique régionale, à créer une union douanière et faciliter la libre circulation des biens et des personnes ; or, cela a été réalisé. Par conséquent, les objectifs de 2025 ne sont plus relatifs à la construction de la politique commerciale commune, mais davantage centrés sur la structuration des chaînes de

valeur et leur intégration au sein de la région, sur le fonctionnement des marchés, l'environnement d'affaire et les mécanismes de gouvernance.

Finalement, les objectifs restent proches de ceux de 2005, même s'il est fait recours à de nouveaux concepts. Ils traduisent une volonté puissante de libéralisation du secteur agricole, et de faire une large place à des acteurs privés, encore trop peu nombreux dans le secteur agricole.

Ces objectifs sont au nombre de quatre :

- Contribuer à accroître la productivité et la production agro-sylvo-pastorale et halieutique *via* des systèmes de production diversifiés et durables, et à réduire les pertes post-production ;
- Promouvoir des chaînes de valeurs agricoles et agro-alimentaires contractuelles, inclusives et compétitives orientées vers la demande régionale et internationale, et inscrite dans une perspective d'intégration du marché régional ;
- Améliorer l'accès à l'alimentation, la nutrition et la résilience des populations vulnérables ;
- Améliorer l'environnement d'affaire, la gouvernance et les mécanismes de financement du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique et agroalimentaire.

Finalement l'opérationnalisation de l'ECOWAP doit amener la mise en œuvre d'un PRIASAN et de 15 PNIASAN. Comme pour les PNIA, les PNIASAN sont sous la responsabilité des ministères de l'agriculture des États membres.

La Direction de l'Agriculture et de Développement Rural (DADR) de la CEDEAO est en charge de la mise en œuvre globale de l'ECOWAP. Dans le cadre des PRIASAN, la DADR est également en responsable de l'élaboration des règlements et des traités.

Pour les PRIASAN, l'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation (ARAA) est en charge de l'ensemble de la gestion des programmes d'investissement et de développement. Cela comprend la gestion administrative, technique et financière des programmes, ainsi que leur évaluation. Les organisations de coopération et les partenaires techniques (acteurs privé, institutions internationales) mènent leurs actions sous le contrôle de l'ARAA.

Les acteurs autres impliqués dans l'ECOWAP 2025 sont les mêmes que ceux mobilisés en 2005. On retrouve des organisations de coopération technique, des réseaux d'organisations professionnelles régionales, le secteur privé, la société civile, les institutions internationales et les banques régionales ou internationales.

2. Les fondements régionaux de la politique semencière

Le secteur semencier est régulé par un ensemble des dispositifs réglementaires comme le cadre réglementaire du système de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) qui se base sur les droits d'obtentions végétales (DOV) et définit le certificat d'obtention végétale (COV). Ce dernier accorde à l'obtenteur d'une nouvelle variété végétale un monopole sur la production de ses semences commerciales et leur commercialisation. Cette infrastructure institutionnelle impulse et contraint l'ensemble du processus de production et d'obtention des semences (FIAN international, 2018). Mais ce cadre connaît de adaptations spécifiques lorsqu'il se décline aux échelles régionales et nationales.

a. Les spécificités du secteur semencier dans les politiques agricoles régionales

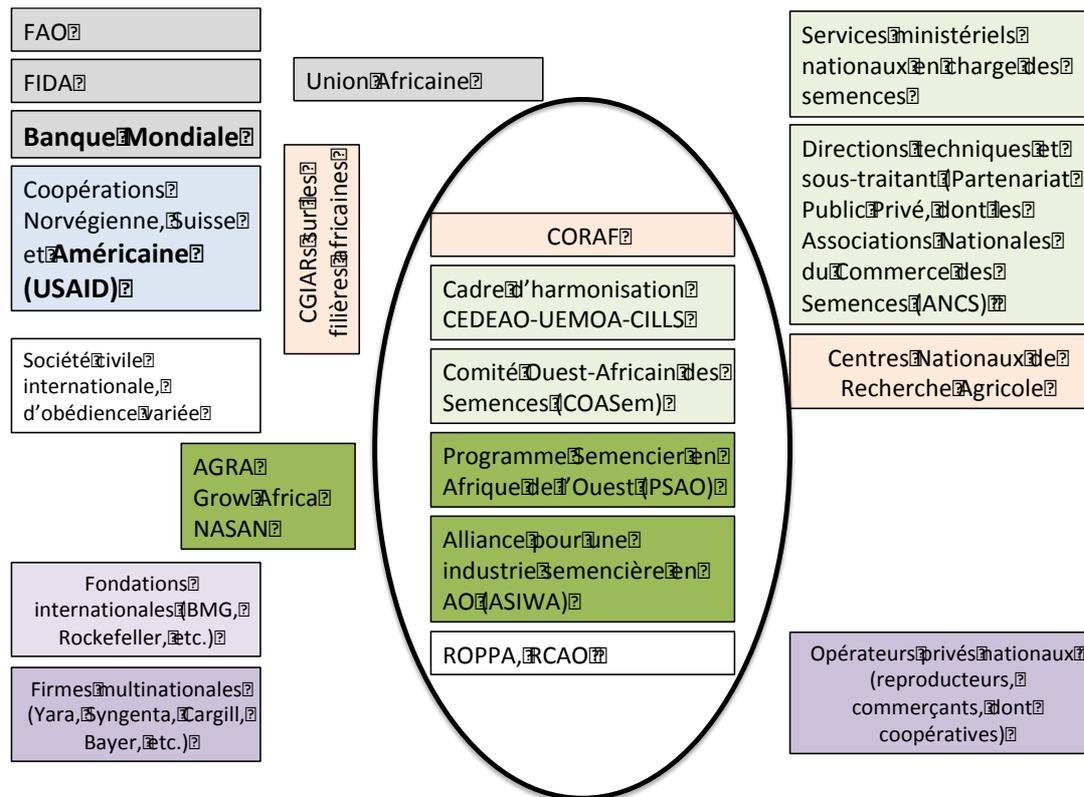
Le secteur semencier regroupe l'ensemble des acteurs prenant part au processus de production des semences, et permettant aux agriculteurs d'y accéder, afin de pratiquer leurs semis. Par semences, on entend l'ensemble des graines, récupérées ou produites dans le but d'être semées.

Les États réglementent le système officiel de production, de certification et de commercialisation des semences, mais les cadres et environnements institutionnels régionaux et internationaux ont un rôle déterminant dans la normalisation et la consolidation du processus. Les acteurs de la chaîne de valeur occupent des tâches clairement définies au niveau national (voir les cas Burkinabè et Sénégalais étudiés dans le cadre de CoEx). Les réglementations semencières qui fixent les conditions de production des semences pour chacune des étapes de ce processus sont donc de responsabilité nationale, mais doivent respecter les engagements des États dans les instances régionales (CEDEAO, UEMOA et CILSS). Ces engagements concernent les politiques agricoles en général, comme nous venons de le voir. Mais les semences occupent une place particulière dans ces politiques, avec des institutions et des réglementations propres.

On retrouve donc en aval du processus les acteurs clés des politiques régionales agricoles, avec les mêmes lobbies. La question semencière, parfois traitée séparément aux niveaux des territoires agricoles, n'est pas dissociée de l'approvisionnement en fertilisant, en pesticide, en tracteur et autre irrigation aux échelles macroéconomiques.

En amont de la chaîne de valeur, une importance particulière est portée à la promotion du matériel génétique. Les centres de recherche agronomique nationaux sont généralement en charge de l'amélioration des variétés et de la conservation de la pureté variétale. Par la suite, les semences de pré-base, produites dans les institutions de recherche agronomique, sont multipliées à plusieurs reprises - selon les caractéristiques reproductives des variétés - avant d'être vendues aux agriculteurs. Mais même s'ils adaptent leurs recherches aux contextes nationaux, voire locaux, les CNRA sont également inscrits dans le processus régional. Ils doivent respecter et appliquer les normes promues par le CORAF et les CGIARs (lorsqu'ils sont impliqués), d'autant qu'ils restent tributaires de financements extérieurs pour assurer leur fonctionnement au quotidien (y compris dans les autres segments de la recherche agronomique).

Principaux acteurs du secteur semencier officiel : des liaisons techniques, réglementaires et politiques (adapté de FIAN, 2016)



Même si l'on pourrait croire que ces centres de recherches ne font la promotion que des semences certifiées, il nous a été donné de constater qu'ils œuvrent aussi pour la promotion et la multiplication de semences paysannes de qualité. En effet, des projets nationaux de renforcement des systèmes semenciers traditionnels ont été mis sur pied avec l'appui d'organisations telles que Bioversity International et la coopération Suisse. Ces projets partent du constat fait selon lequel, le taux de pénétration des semences certifiées reste faible pour des céréales telles que le mil, sorgho, en comparaison du riz et du maïs. Les chercheurs de ces projets accompagnent donc les producteurs dans la multiplication de semences paysannes de qualité et la création de banques de gènes communautaires. Ces chercheurs reconnaissent les insuffisances de la législation nationale dans la valorisation des ressources génétiques locales performantes, à cause d'une vision braquée sur les semences améliorées. Ils recommandent de ce fait que les initiatives de production de semences traditionnelles de qualité supérieure et de création de banques de gènes communautaires, soient aussi soutenues de la même manière que la production de semences améliorées (INERA, 2014). Ils sont aussi à l'origine de documentaires de sensibilisation (« Et si le tô² venait à disparaître ? ») sur la disparition progressive de certaines semences. Ces documentaires visent à attirer l'attention des acteurs du secteur semencier sur l'importance de préserver les ressources phyto-génétiques.

Même si la réglementation régionale reste figée sur les semences certifiées, au niveau national, on note des initiatives de promotion à la fois des semences paysannes et certifiées.

En comparaison, et par définition, le système paysan ne passant pas par la certification officielle ne bénéficie pas de réglementation juridique, compte un nombre d'acteurs plus restreint, et n'est

² Plat national burkinabé fait traditionnellement à base de farine de mil ou de sorgho

pas investi par les partenariats publics privés que l'on rencontre dans le circuit de la certification. Contrairement au système officiel qui s'organise principalement à l'échelle nationale en référence à des normes régionales et internationales, le système paysan est principalement gouverné aux échelles locales villageoises et communales. Mais dans certains pays, des organes de gouvernance du système paysan existent aussi au niveau national (cas de la Commission Nationale de Gestion des Ressources Phytogénétiques (CONAGREP) au Burkina Faso). Intégré aux activités de production agricole, on retrouve dans ce système les mêmes étapes de production des semences que dans le système réglementé, à l'exception de l'amélioration variétale par des chercheurs généticiens. Mise à part cela, différentes formes de production, de diffusion et d'approvisionnement en semences s'articulent pour donner lieu à des systèmes diversifiés et complexes.

Une partie des graines issues de la production agricole est sélectionnée de façon massale, grâce à un ensemble de savoirs détenus par les agriculteurs. Ces graines de qualité serviront de semences lors de prochaines campagnes. Après la sélection massale, la conservation est la seconde étape essentielle, qui précède la diffusion des semences. Cette conservation est elle aussi réalisée selon des procédés propres aux variétés et aux savoirs locaux. Enfin, les semences sont échangées ou vendues dans des réseaux locaux, amicaux, familiaux ou sur des marchés. C'est ce système qui fournit la majorité des semences utilisées aujourd'hui en Afrique de l'Ouest.

b. Le programme semencier du PPAAO/WAAPP, le PSAO/WASP

Le programme PPAAO/WAAPP de la CEDEAO vise à accroître durablement la productivité agricole des filières régionales et nationales prioritaires. Le programme PPAAO/WAAPP mène des actions qui auraient conduit à l'augmentation de l'offre et du taux d'utilisation des semences certifiées du niveau initial de 12% à 25% de 2012 à 2018. Il chapeaute le Programme Semencier Ouest-Africain (PSAO), dont l'idéologie et les ambitions sont claires :

« Financé par l'USAID/Afrique de l'Ouest, le Programme semencier ouest-africain (PSAO) vise à promouvoir l'amélioration durable de la productivité agricole en Afrique de l'Ouest par une plus grande disponibilité de semences certifiées. Mis en œuvre par le Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricoles (CORAF/WECARD), le PSAO travaille avec les gouvernements, les organisations régionales et des entreprises du secteur privé pour développer la production et l'approvisionnement en semences de variétés à pollinisation libre (OPV) et en semences hybrides sur une période de cinq années. Le programme appuie les initiatives de la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP), du PDDAA et de l'initiative « Feed the Future » de l'USAID pour l'atteinte de l'objectif de 6% de croissance de la productivité agricole régionale visé par le PDDAA d'ici 2015. L'utilisation étendue de semences améliorées de qualité est très importante pour stimuler le rendement des terres agricoles existantes. Le PSAO a été mis en place pour éliminer les nombreux obstacles à la certification, à la production, à la commercialisation, à la distribution et à l'utilisation des semences en Afrique de l'Ouest. » (USAID 2014).

Les origines, la conception et le financement par un bailleur unique d'un programme confortant un cadre réglementaire de la certification semencière pour l'ensemble des pays de la CEDEAO, posent question. L'influence des lobbyings privés, via des fondations notamment, ne fait pas mystère ; c'est bien le cadre officiel formel, favorable à la marchandisation de la production et de l'accès aux semences qui doit s'appliquer. L'adhésion de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) à l'Union internationale pour la protection des obtentions

végétales (UPOV) donne conjointement, et dans le même mouvement de normalisation, de nouvelles possibilités pour la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI).

Dans le PSAO, les pays ont été divisés en quatre groupes (A, B, C et D) pour lancer progressivement le programme. Le groupe A comprend le Ghana, le Mali et le Sénégal où le programme est lancé dès les années 2012, les autres groupes sont entrés dans le programme progressivement.

Le PSAO bénéficie de 9 millions de dollars sur la période 2013-2017. Il mobilise les chercheurs nationaux, notamment pour la mise au point de cadres juridiques calqués sur les réglementations du Nord, sans action dirigée sur la reconnaissance des systèmes informels existants, pour l'instant (Clavel 2016). Mais c'est bien l'ensemble des acteurs de la filière semencière qui bénéficie du soutien du PPAO en général et du PSAO en particulier : la recherche, les OP, mais également les services de l'État qui sont équipés matériellement afin de pouvoir se déplacer (moto, quatre-quatre).

Au plan institutionnel en 2008, le PSAO mise en oeuvre par le partenariat [Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest](#) (CEDEAO) [l'Union économique et monétaire ouest-africaine](#) (UEMOA) – CILSS confirme l'adoption d'une réglementation régionale harmonisée sur les semences. En 2018, la CEDEAO s'est jointe au CILSS pour déléguer à la CORAF (Conseil Ouest et Centre Africain pour la recherche et le développement agricole) la responsabilité de gérer la mise en œuvre de la réglementation régionale harmonisée sur les semences et plants en Afrique de l'Ouest et devenir le secrétariat permanent du le Comité Régional des Semences de l'Afrique de l'Ouest (CRSPA). Ce comité se réunit chaque année depuis 2015 pour analyser les conditions de mise en œuvre d'une réglementation régionale dont le principal objectif est de créer un environnement favorable à la croissance de l'industrie semencière par l'harmonisation des conditions de concurrence (législation, réglementation) entre semenciers dans la sous-région. Cette harmonisation est donc susceptible de favoriser la libre circulation des semences de « *très bonne qualité* ». L'hypothèse centrale étant que les variétés améliorées sont le levier principal et majeur des accroissements de productivité par les rendements.

En début d'année 2017, l'harmonisation des textes nationaux avec ce règlement était effective dans 13 des 17 pays de l'espace CEDEAO-UEMOA-CILSS. Le Cap Vert, la Guinée-Bissau, la Mauritanie et le Tchad sont les quatre pays où le processus est encore en cours (Djamen. P et Ouattara. S. 2017). Presque tous les pays membres de la CEDEAO, en plus du Tchad et de la Mauritanie, ont adopté officiellement ce règlement régional harmonisé.

A l'occasion de cette réunion ont été aussi discutés respectivement un projet de liste régionale des nuisibles de quarantaine des semences végétales et un projet de création d'un catalogue régional des espèces et variétés végétales. Au-delà du constat d'un certain nombre de progrès significatifs dans le renforcement de l'industrie semencière régionale, les obstacles sont identifiés dans la « *durée de l'homologation de nouvelle variété des semences* » et le transfert de certaines prérogatives au secteur privé sans que l'on sache vraiment la nature des prérogatives ainsi ciblées. De nombreuses entreprises d'Afrique de l'Ouest, productrices de semences, commercialisent désormais ainsi plus rapidement et en plus grandes quantités leurs productions au-delà des frontières de leur pays, grâce à la réglementation régionale, permettant la libre circulation des personnes et des biens dans la région. Une forte concentration de cette offre semencière régionale étant cependant assurée par le Nigéria (60% des semences

commercialisées en Afrique de l'Ouest) selon certains experts qui exportent principalement des semences certifiées de maïs et de soja.

Cinq grands domaines ont structuré les discussions respectivement sur a) la certification pour la diffusion des variétés, b) le contrôle de la qualité et certification des semences, c) la certification phytosanitaire, d) les arrangements politiques pour la mise en œuvre de la politique semencière et e) la participation du secteur privé à la mise en œuvre de cette politique. Un axe stratégique étant de développer des plaidoyers pour l'amélioration de l'accès au crédit pour l'industrie semencière, ainsi que « *l'institutionnalisation complète du Fonds d'appui au secteur semencier, inscrit dans le règlement et de son applicabilité à l'ensemble des composantes essentielles à la croissance de l'industrie dans les pays participants* ».

En Octobre 2019 le CRSPAO organisé par la CORAF s'est réuni en mobilisant des financements de l'UEMOA et de l'USAID à travers le Programme de Partenariat pour la Recherche Agricole, l'Éducation et le Développement (PAIRED) mais également des appuis de la Fondation africaine pour les technologies agricoles (AATF) grâce au financement de la Banque Africaine de Développement (BAD) via son initiative TAAT (Technologies pour la transformation de l'agriculture en Afrique). Ce comité a ainsi rassemblé les acteurs du secteur semenciers de 17 pays à Abuja au Nigeria, pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réglementation régionale harmonisée sur les semences. À l'exception de trois pays le règlement communautaire est mis en œuvre de façon progressive.

Il est à noter aussi l'adoption d'un catalogue régional unique. Règlement et catalogue régionaux servent de cadre à l'élaboration des règlements et des catalogues de tous les pays de la sous-région.

À l'échelle régionale, le Comité ouest-africain des semences (CoASem) est le principal organe de gestion de la mise en œuvre du règlement harmonisé. Il assure l'opérationnalisation des réglementations en vigueur en matière de contrôle de la qualité, de certification et de commercialisation des semences, afin de contribuer au développement du secteur semencier dans les États membres. Il a été mis en place pour suivre l'application du Règlement Semencier Régional Harmonisé. Toujours dans le souci de « contrôler » et de normaliser les politiques tout au long des filières et à toutes les échelles, le COASem est représenté au niveau des pays par les comités nationaux de semences (CNS). Il s'agit aussi de favoriser le flux transfrontalier et l'émergence d'un marché semencier régional pour « tirer » la production (Djamen 2017).

L'Alliance pour l'industrie semencière en Afrique de l'Ouest (ASIWA), qui est une des composantes organisationnelles clés du Programme semencier pour l'Afrique de l'Ouest (PSAO), se déploie elle progressivement. ASIWA a pour vision : « *une plateforme durable, inclusive, effective pour faire du plaidoyer et agir sur les questions clés au niveau national et régional, et relatives au développement du secteur semencier afin d'accroître la production, la fourniture et l'utilisation de semences de qualité en Afrique de l'Ouest* » (Ibid).

Cette plateforme promeut une responsabilisation et une participation accrue du secteur privé dans les initiatives de développement durable des chaînes de valeur semencières. Sa structuration comprend une plateforme « faîtière » régionale, des plateformes nationales (affiliés nationaux) et des groupes thématiques de travail. À ce jour, plusieurs avancées sont déjà enregistrées dans le processus de mise en place de ASIWA, il s'agit entre autre de : l'actualisation et la validation du plan d'action de ASIWA avec une forte implication des associations nationales de commercialisation de semences (ANCS) des pays cibles; la mise en

place du Bureau de l'AFSTA-Afrique de l'Ouest à Dakar pour renforcer les capacités entrepreneuriales et organisationnelles des Associations Nationales de Commerçants de Semences (ANCS).

Conformément à ses actions d'influence AGRA est présente, comme d'autres organisations financées par le secteur privé des intrants, dans l'environnement du PSAO. AGRA met par exemple en œuvre le Programme for Africa's Seed System (PASS) et appuie plus généralement nombre d'institutions de recherche sur l'innovation variétale (FIAN, 2016).

La première phase du PPAAO/WAAPP, débutée en 2012 et qui a pris fin en 2017. Le PSAO/WASP a permis d'augmenter la quantité de semences certifiées sur deux années consécutives, avant de voir une importante baisse liée à l'arrivée à échéance de certains projets. En 2017, pour pallier cette baisse, le PSAO a été prolongé, toujours sur financement de l'USAID, toujours fortement structurant pour le CORAF, et avec les mêmes appuis politiques et les mêmes relais nationaux. L'ancrage recherche est cependant amplifié, le programme s'intitulant dorénavant le Partnership for Agricultural Research, Education and Development in West Africa (PAIRED).

Le soutien apporté par le PPAAO/WAAPP au secteur semencier constitue une aide précieuse pour des pays qui peinaient à structurer une filière semencière. Ainsi pour l'État sénégalais, il permet de mettre en place un programme de reconstitution du capital semencier, dont il était question depuis de nombreuses années.

Au Sénégal, le premier programme lancé par le gouvernement fut le Plan Triennal Semencier en 1988, suivi du Projet Autonome Semencier en 1991. Ces programmes seront rapidement abandonnés faute de moyens. L'actuelle stratégie de reconstitution du capital semencier sur la période 2016-2020 prévoit un budget de 14,8 milliards de FCFA, en plus de ce que lui apporte comme soutien financier le PPAAO/WAAPP. Au Burkina Faso la question des semences a commencé à se poser dans les années 1970 avec la mise en œuvre du premier projet financé par l'USAID dénommé « projet de production et de multiplication de semences de base » allant de 1974 à 1990. Il est suivi du Programme de Développement du Secteur Semencier (PDSS), élaboré en 1993 avec l'appui de la FAO. L'implication de nombreux partenaires au développement dans la promotion du secteur semencier formel constitue l'actuelle opportunité contribuant à l'évolution et la dynamique du secteur semencier au Burkina Faso.

Plus largement, et malgré les échecs, le PSAO a très largement fait progresser le caractère inéluctable de la marchandisation des semences pour beaucoup de dirigeants et de techniciens de l'agriculture dans la CEDEAO. Dans le même temps, il a concentré la contestation d'une société civile paysanne, qui a trouvé des alliés au Nord, pour réfléchir à la revalorisation des alternatives crédibles par les semences paysannes. Au final, même si les forces semblent fortement asymétriques entre les deux conceptions, il semble que l'on soit aujourd'hui dans une période charnière, et que des inflexions sont possibles.

3. La structuration sociétale d'une gouvernance différenciée et diversifiée des politiques semencières régionales

Les orientations ci-dessus rencontrent cependant des contestations sociétales portées par un certain nombre d'acteurs liés aux organisations de producteurs, aux ONG. Deux critiques principales sous-tendent ces contestations. L'objectif de faire reconnaître dans les politiques agricoles l'existence de modèles de développement de l'agriculture fondés sur l'agriculture familiale et mettant en œuvre des stratégies de mobilisation des résultats de la recherche agronomique plus fondés sur les besoins de l'agriculture familiale et des petits producteurs. En effet, la place accordée au système semencier paysan est réduite, parfois inexistante et sous-estimée par le politique comme par le législateur, au point où ce système semencier paysan majoritaire et historiquement le plus ancien, est parfois désigné comme « informel ».

Le Mouvement international des petits producteurs, La Via Campesina, va plus loin dans son analyse sur les droits des agriculteurs en indiquant que « *Les cadres réglementaires mis en place dans les pays industriels pour réguler le commerce et la propriété industrielle sur les semences ont rapidement fait disparaître toutes les semences paysannes dans certains pays et réduisent considérablement les droits des agriculteurs à produire, multiplier, échanger et vendre leurs semences. Ces mêmes cadres réglementaires de promotion des semences industrielles s'étendent au reste de la planète par les accords internationaux et sont diffusés principalement à travers les espaces économiques régionaux* »

Ces inflexions sont déjà visibles par l'action d'organisations qui œuvrent au niveau régional telles que la Coalition pour la Protection du Patrimoine Génétique (COPAGEN), le Comité Ouest Africain des Semences Paysannes (COASP), Diobass. Ces organisations interviennent dans la formation des producteurs aux pratiques agro-écologiques, la création de banques de gènes communautaires, l'organisation annuelle de foires des semences paysannes, et le plaidoyer au niveau politique pour la revalorisation des semences paysannes. Elles sont à l'origine de mouvement ouest africain de souveraineté alimentaire, baptisé *Nyeléni* en 2007. Ce nom a été choisi en hommage à une dame malienne qui était une très grande cultivatrice, et qui a su s'affirmer dans un environnement peu favorable.

Les organisations suscitées sont soutenues par des déclinaisons d'organisations nationales, internationales, qui partagent leurs informations. Elles travaillent en synergie avec la recherche, les institutions publiques (ministères de l'agriculture) pour faire avancer leurs réclamations. Les faits militent à leur faveur : l'agriculture familiale utilise 30 % des ressources agricoles pour nourrir 70 % de la population alors que l'agriculture conventionnelle est dans un ratio inverse. Ainsi, à partir d'une certaine période structurée par des mécanismes de démocratisation effective de la vie publique, la question de la mise en valeur et/ou de la reconnaissance des systèmes semenciers locaux est remise à l'ordre du jour. Par le biais de plaidoyer/médiation pour les innovations locales, la société civile régionale et nationale modifient les mécanismes de gouvernance du système semencier en incorporant de nouveaux acteurs dans la sphère politique.

Déjà en 2009, les membres de la Via Campesina défendaient le droit des agriculteurs de conserver, utiliser, échanger et vendre leurs semences de ferme ; ils demandaient également la suspension des droits de propriété intellectuelle sur les semences, ainsi que l'association des

organisations paysannes au fonctionnement du Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (Tirpaa). Inspirés par le succès des « logiciels libres » qui ont imposé leurs propres règles hors de toute possibilité de confiscation par les brevets, divers auteurs souhaitent développer sur le même modèle une biologie « open source » susceptible de rétablir la souveraineté des paysans sur leurs semences. Mais la réalité dans le contexte de la sous-région ouest-africaine est que chaque pays a mis en place un système semencier conventionnel à côté du système traditionnel. En dehors des cultures de rente, rares sont les pays qui ont pu faire fonctionner correctement leur secteur semencier dit conventionnel.

Encadré n°1 : Forum sur le fonctionnement et l'évolution du secteur semencier au Burkina Faso

Ce forum de concertation entre les acteurs formels et dit informels impliqués par les activités du secteur semencier s'est tenu le 5 Décembre 2018 à Ouagadougou. Le forum s'est donc donné pour objectif de faire émerger par la concertation, des innovations dans les mécanismes de gouvernance du secteur semencier qui tiennent mieux compte de la diversité des pratiques et ouvrir ainsi de nouveaux espaces de dialogues entre les différents acteurs impliqués dans la gestion de la diversité des cultures. Il a réuni pendant une journée une quarantaine de participants. Après la mise en débats en plénière des résultats des études qui ont été menées, des séances de travaux de groupes ont mobilisé tous les acteurs présents. Les participants étaient donc divisés en deux communautés d'acteurs regroupant les acteurs du secteur formel : SNS, ANESBF, INERA-CIRAD, les Instituts de formation : IPD-AOS, IDR (Bobo), CONAGREP, Ministère agriculture (DGPV, MAAH), les Entreprises privées et les acteurs du secteur dit « non formel » : UNPSB, FENOP, Groupements de producteurs (Bobo, Kaya, Ayouré), FIAN, ONG (autre terre), Communautés rurales (Kaya), CNABIO, COASP/APN Sahel, DIOBASS, COPAGEN, INADES.

La confrontation des réponses en plénière a permis de structurer le débat sur : les convergences, divergences, stratégies d'actions, besoins de renforcement des capacités ; pour une coexistence dans la gestion de la diversité des plantes cultivées. Ce forum a permis que les deux communautés mettent en connaissance commune la compréhension des services réciproques prioritaires qu'elles attendent l'une par rapport à l'autre. Les points de divergences, objets de disputes, ont porté sur l'identification des facteurs limitant à de meilleures interactions.

Très curieusement les deux communautés ont convergé vers deux points de propositions communes : (i) la révision nécessaire des procédures d'inscription au catalogue & de gestion de ce catalogue pour reconnaître (inclure) les semences paysannes. Deux options ont été débattues entre l'ouverture du catalogue actuel ou la création d'un catalogue spécifique. (ii) la création de banques communautaires de semences paysannes. Les travaux ultérieurs doivent préciser les conditions d'accords techniques et institutionnels de ces deux propositions. Ces résultats sont susceptibles de documenter très concrètement (référence réseau d'acteurs mobilisé) les conditions d'évolutions de la loi semencière à différents niveaux.

Conclusion

La construction des politiques semencières régionales en Afrique de l'Ouest est schématiquement influencée par trois grandes dynamiques institutionnelles, portées par des réseaux d'acteurs aux intérêts et donc aux stratégies d'actions plus ou moins convergentes (Nlend et Temple 2020).

Le premier réseau est structuré par les firmes globalisées spécialisées dans les intrants agricoles. Souvent par le recours à des fondations qui financent recherche et opérations de développement, ces firmes tentent d'orienter les politiques publiques au sein d'organisations mondiales, régionales ou nationales, parfois même avec des relais dans les organisations sectorielles. Jusqu'aujourd'hui, leur objectif est de soutenir des trajectoires d'innovations portées par la révolution verte des années 70, récemment adaptées aux injonctions sous-tendant les ODD, et en particulier à la gestion parcimonieuse des ressources naturelles face à un changement climatique de plus en plus impactant. Ces trajectoires sont toujours focalisées sur des objectifs d'accroissement quantitatif des rendements par l'intensification en intrants, sous l'hypothèse d'un besoin croissant de produit pour nourrir les générations à venir. L'intrant pivot est celui des nouvelles variétés qui mobilisent de manière croissante les progrès de la recherche génétiques (OGM au sens large). Au-delà des intentions de contribution à la sécurité alimentaire, les objectifs sont aussi de sécuriser des marchés pour les produits vendus par ces firmes.

Le deuxième réseau est porté par une partie de la société civile qui, de manière hétérogène, mobilise des associations, coopératives, ONG engagée dans la transformation des modèles agricoles privilégiant des exploitations agricoles familiales. Il se fixe pour objectif de sécuriser le maintien de modes de production agricoles diversifiés répondant à la pluralité des systèmes alimentaires et des écosystèmes locaux. Il revendique des trajectoires d'innovation focalisées sur l'intensification écologique et l'agroécologie, dans lesquelles le recours au progrès génétique ou aux intrants est potentiellement accepté comme élément de complément à l'optimisation économique, mais pas comment élément pivot de cette optimisation. Les trajectoires visées positionnent la protection de la biodiversité et l'autonomie des agriculteurs à l'égard du secteur industriel comme des variables d'orientations prioritaires des processus d'innovation techniques et donc de la recherche agronomique.

Le troisième réseau est constitué des institutions publiques des différents états qui sont également engagées dans la structuration et la mise en œuvre des programmes agricoles des instances régionales. Ce réseau par définition moins structuré, contribue aux définitions des normes et règlements aux échelles nationales et régionales. Chaque représentation nationale regroupe des institutions hétérogènes et nombreuses qui font, ensemble les politiques agricoles et alimentaires des leurs pays avant d'agir au niveau supérieur. L'ensemble est soumis aux influences et lobby souvent contradictoires des deux premiers réseaux et de leurs alliés et relais public et ou privées.

Ces trois réseaux interagissent directement finalement assez peu, et le plus souvent dans des circonstances et occasions ponctuelles, mais où se révèlent des situations de conflits ou des synergies d'action hautement révélatrices des représentations différentes. La multiplication et la fluidification des échanges, dans la transparence et l'ouverture, à l'instar du FORUM de Ouagadougou organisé dans le cadre du projet CoEx, ouvrent des perspectives intéressantes pour dépasser les idées reçues et les stéréotypes, et pour repenser les politiques semencières.

Bibliographie

Brac de la Perrière R.A. 2017. *Étude critique du cadre juridique et des dispositifs politiques sur les semences au Niger* (janvier 2017).56 p

CORAF/WECARD, 2015. *Plan d'action du Comité Ouest Africain des Semences (COASem) en charge du suivi de l'application du Règlement Semencier Régional Harmonisé CEDEAO-UEMOA-CILSS*.CORAF/WECARD, Dakar (Sénégal), 39p.

Compaore E., Temple L., Compacore C., Koudougou A., Nlend L., Ouedraogo L., Ouedraogo S., Zongo A. 2018. *Forum sur le fonctionnement et l'évolution du secteur semencier au Burkina Fasso*, Projet CoEx, INERA Gounghin, le 5 Décembre 2018, Montpellier Agritrop

Clavel D. 2016. *Afrique : Une politique semencière sous influence ; natures Sciences Sociétés* Vol 4 p 168-172. DOI 10.1051/nss/2016016.

Djamen P., Outtara, S. 2017. *Secteur semencier au Burkina Faso : Recommandations pour une meilleure intégration des producteurs*, Bioversity International/Agence suisse pour la coopération internationale (https://www.bioversityinternational.org/fileadmin/user_upload).

FIAN. 2018. *Bénéfices des entreprises ou diversité des systèmes alimentaires ? Les menaces pesant sur les semences paysannes et leurs implications en Afrique de l'Ouest*. 96p. https://www.righttofoodandnutrition.org/files/180208_fian_ffm_burkinafaso_web.pdf

FIAN. 2016. *Semences et biodiversité agricole et droit à l'alimentation et à la nutrition*. 96 p

INERA. 2014. *Manuel de technique de production de semences certifiées au Burkina Faso*. 43 p. Inera, Ouagadougou, Burkina.

Infos ONU, FAO, Via Campesina. 2009. Sécurité alimentaire, biodiversité, agriculture paysanne : les enjeux de la réunion autour du Traité sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture <http://www.adequations.org/spip.php?article1102>

La Via Campesina. 2012. *Les droits des agriculteurs et le TIRPAA analyse et propositions de LaVia Campesina*, 7p.

Nlend L. Temple L. 2020. Le secteur semencier céréalière au Burkina Faso : dépendance de sentier et trajectoires d'évolution depuis 1970. *Economie et institutions* (accepté - sous presse)

Niangado O. 2008. *Le système semencier en Afrique de l'Ouest, le cas des cultures vivrières sèches - défis et opportunités* Agropolis, 2008 <http://www.agropolis.fr/pdf/mini-forum-biodiversite-amelioration-plantes-novembre-2008/niangado.pdf>

Ribier V., Gabbas. J. 2016. Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations. *Monde en développement*

USAID. 2014. *Factsheet: West Africa Seed Program* (<https://2012-2017.usaid.gov/west-africa-regional/fact-sheets/west-african-seed-program-wasp>)

Liste des sigles et abréviations

AATF : Appuis de la Fondation africaine pour les technologies agricoles
AFD : Agence Française pour le Développement
AGRA : Association for a Green Revolution in Africa
ANCS : Associations Nationales de Commercialisation des Semences
ARAA : Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation
ASIWA : Alliance pour l'industrie semencière en Afrique de l'Ouest
BAD : Banque Africaine de Développement
CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CILSS : Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
COAfEV : Catalogue Ouest Africain des Espèces et Variétés Végétales
CoASem : Comité ouest-africain des semences
COASP : Comité Ouest Africain des Semences Paysannes
CONAGREP : Commission Nationale de Gestion des Ressources Phytogénétiques
COPAGEN : Coalition pour la Protection du Patrimoine Génétique
CORAF : Conseil Ouest et Centre Africain pour la recherche et le développement agricole
COV : Certificat d'Obtention Végétale
CRE : Centres Régionaux d'Excellence
CREVV : Catalogue Régional des Espèces et Variétés Végétales
CRPA : Centres Régionaux de Promotion Agropastorale
CRS : Comité Régional des Semences
CRSPAO : Comité Régional des Semences de l'Afrique de l'Ouest
DADR : Direction de l'Agriculture et de Développement Rural
DOV : Droits d'Obtentions Végétales
DPI : Droits de Propriété Intellectuelle
ECOWAP : Politique Agricole Régional de l'Afrique de l'Ouest
ECOWAP/PDDAA : Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FIAN : Food First Information and Action Network
FIDA : Fonds International pour le Développement Agricole
GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IFDC : International Fertilizer Development Center
INERA : Institut Nationale de l'Environnement et de la Recherche Agricole
JICA : Agence japonaise pour la coopération internationale
NASSA : Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition
NEPAD : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCEDE : Organisation Coopération et de Développement Economique
OGM : Organisme Génétiquement Modifiée
ONG : Organisation Non Gouvernementale
OP : Organisation de producteurs

PAIRED : Partnership for Agricultural Research, Education and Development West Africa
PAIRED : Programme Partenariat pour Recherche Agricole, Education et Développement
PAM : Programme Alimentaire Mondiale
PDSS : Programme de Développement du Secteur Semencier
PNIA : Programme National d'Investissements Agricoles
PRIA : Programme Régional d'Investissements Agricoles
PRISSAN : Programme Régional d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire Nutritionnelle
PSAO/WASP : Programme Semencier Ouest-Africain
PSRSA : Programme Spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire
ROESAO : Réseau des Opérateurs Economiques du Secteur de l'Agro-alimentaire de l'Afrique de l'Ouest
ROPPA : Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
TAAT : Technologies pour la Transformation de l'Agriculture en Afrique
UA : Union Africaine
UE : Union Européenne
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UPOV : Union internationale pour la protection des obtentions végétales
USAID : United States Agency for International Development
WAAPP/PPAAO : Programme de Productivité Agricole et Afrique de l'Ouest
WACCI : West Africa Centre for Crop Improvement
WASP : West Africa Seed Programme

Table des matières

Résumé.....	2
Abstract	2
Introduction.....	3
1. Les politiques agricoles dans lesquelles s’inscrivent les politiques semencières	3
a. Une cartographie complexe d’acteurs	3
b. La politique agricole de l’UEMOA	5
c. La politique agricole de la CEDEAO : l’ECOWAP.....	7
2. Les fondements régionaux de la politique semencière.....	11
a. Les spécificités du secteur semencier dans les politiques agricoles régionales.....	11
b. Le programme semencier du PPAAO/WAAPP, le PSAO/WASP.....	14
3. La structuration sociétale d’une gouvernance différenciée et diversifiée des politiques semencières régionales.....	18
Conclusion	20
Bibliographie.....	21
Liste des sigles et abréviations.....	22