

Défis réglementaires en Afrique de l'Ouest: Etablir des réglementations régionales sur les pesticides en période de croissance rapide du marché

Amadou Diarra et Steven Haggblade

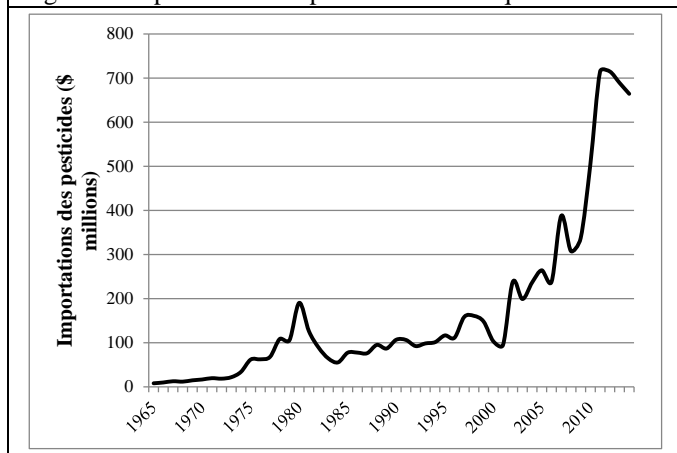
Transitions doubles

Depuis 1994, les pays sahéliens autorisent conjointement les pesticides à travers une structure régionale commune : le Comité Sahélien des Pesticides (CSP). Créé par le Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS), le secrétariat permanent du CSP est logé à l'Institut du Sahel (INSAH) à Bamako.

Plus de deux décennies plus tard, en 2010, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) s'efforce d'étendre ce modèle réglementaire régional aux pays côtiers.

Contrairement aux pays sahéliens, qui ont lancé leur réglementation régionale pendant une période calme du marché des pesticides, les pays côtiers de la CEDEAO ont commencé pendant une période de croissance extrêmement rapide du marché des pesticides (Figure 1).

Figure 1. Importations des pesticides en Afrique de l'Ouest



Conclusions clés

- Les pays sahéliens ont lancé avec succès leur structure de réglementation régionale sur les pesticides, le Comité Sahélien des Pesticides (CSP), au début des années 1990.
- Les invasions répétées d'organismes nuisibles à grande échelle ont suscité un vif intérêt parmi les neuf pays sahéliens à mettre en commun leurs ressources techniques limitées pour lutter contre ces ravageurs et surveiller l'utilisation des pesticides de manière collective.
- Malgré la bonne volonté collective et une collaboration précoce et efficace des techniciens phytosanitaires, les dirigeants politiques ont eu besoin de deux séries de mesures législatives sur une période de dix ans pour produire un cadre juridique cohérent et applicable.
- Deux décennies plus tard, la CEDEAO essaie d'introduire un système d'homologation régionale des pesticides similaire et harmonisé dans les pays de la zone côtière humide.
- En raison de leur démarrage plus tardif, les pays côtiers font face à deux nouveaux défis difficiles auxquels les pays sahéliens n'étaient pas confrontés: a) des marchés de pesticides en croissance rapide et b) des structures réglementaires nationales bien établies mais différentes qui doivent maintenant être harmonisées.
- Les leçons tirées de l'expérience du CILSS suggèrent que les pays côtiers devront se concentrer sur quatre questions clés afin de mettre en œuvre avec succès la réglementation régionale sur les pesticides:
 1. Obtenir un financement suffisant pour les régulateurs nationaux et régionaux
 2. Procéder à une harmonisation technique en s'appuyant sur les outils HIP existants
 3. Procéder à une harmonisation juridique des textes avec l'aide de juristes aguerris
 4. Etablir un secrétariat technique régional pour les pays côtiers.

En vertu de la Règlementation régionale du CILSS, tout pesticide examiné et approuvé par le CSP peut être légalement vendu dans tous les pays membres. En conséquence, le CSP sert de guichet unique pour les entreprises souhaitant vendre des pesticides dans l'un des pays membres. Depuis sa création en mars 1994, le CSP a fonctionné efficacement en tant que structure régionale de réglementation des pesticides en raison d'un fort sentiment de confiance et d'un objectif commun parmi les services phytosanitaires nationaux et les avantages perçus de la mutualisation des ressources humaines, financières et de laboratoire limitées. Les commerçants privés et les régulateurs nationaux dans toute la région reconnaissent désormais l'autorité du CSP dans l'examen et l'autorisation des pesticides à vendre dans les pays membres du CILSS. À ce jour, le CSP a autorisé la vente de 426 pesticides dans les neuf États membres du CILSS.

Mise en oeuvre nationale

Au niveau national, les lois coloniales réglementant les pesticides en Afrique de l'Ouest sont devenues caduques après les indépendances au début des années 1960. En conséquence, la plupart des pays sahéliens sont entrés dans plusieurs décennies d'ambiguïté juridique sans aucune législation nationale explicite régissant les pesticides. Dans la plupart des pays, à la seule exception du Sénégal, les efforts nationaux de réglementation ont commencé dans les années 90, après et en réponse aux règlements du CILSS de 1992. À la suite de cette séquence, les pays sahéliens ont conçu leurs lois et règlements nationaux sur les pesticides pour se conformer à la réglementation régionale du CILSS et ainsi la «domestiquer» en l'incorporant dans leur législation nationale.

L'harmonisation juridique complète nécessitait deux séries de lois sur environ dix ans d'efforts concertés (Tableau 2). Les efforts initiaux de réglementation, dirigés principalement par les services phytosanitaires nationaux, ont abouti à des réglementations nationales non harmonisées avec des terminologies et des définitions de pesticides différentes. En fin de compte, le CILSS a engagé un consultant juridique pour aider les parlements nationaux et le conseil des ministres du CILSS à élaborer un deuxième ensemble de lois régionales cohérentes sur les pesticides. Le Conseil des ministres du CILSS a publié une réglementation régionale révisée sur les pesticides en 1999, tandis que les pays membres ont introduit une législation nationale conforme de 2001 à 2005.

Taille du marché	Pays CILSS du CSP	Pays côtiers de la CEDEAO
Grande		Côte d'Ivoire* , Ghana* , Nigeria**
Moyenne	Burkina Faso, Mali* , Sénégal*	Guinée*
Petite	Cap-Vert, Tchad, Gambie* , Guinée Bissau, Niger, Mauritanie	Bénin, Liberia, Sierra Leone, Togo

* Etudes de cas complètes; ** Reconnaissance rapide.

Les premières expériences des pays membres du CILSS offrent des perspectives susceptibles d'aider les pays de la zone humide à réussir dans cette transition difficile. Cette note d'orientation résume les principaux enseignements tirés d'une série d'études de cas menées dans sept pays pour examiner les progrès ainsi que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre nationale des réglementations régionales sur les pesticides en Afrique de l'Ouest (Tableau 1).

Expérience Sahélienne

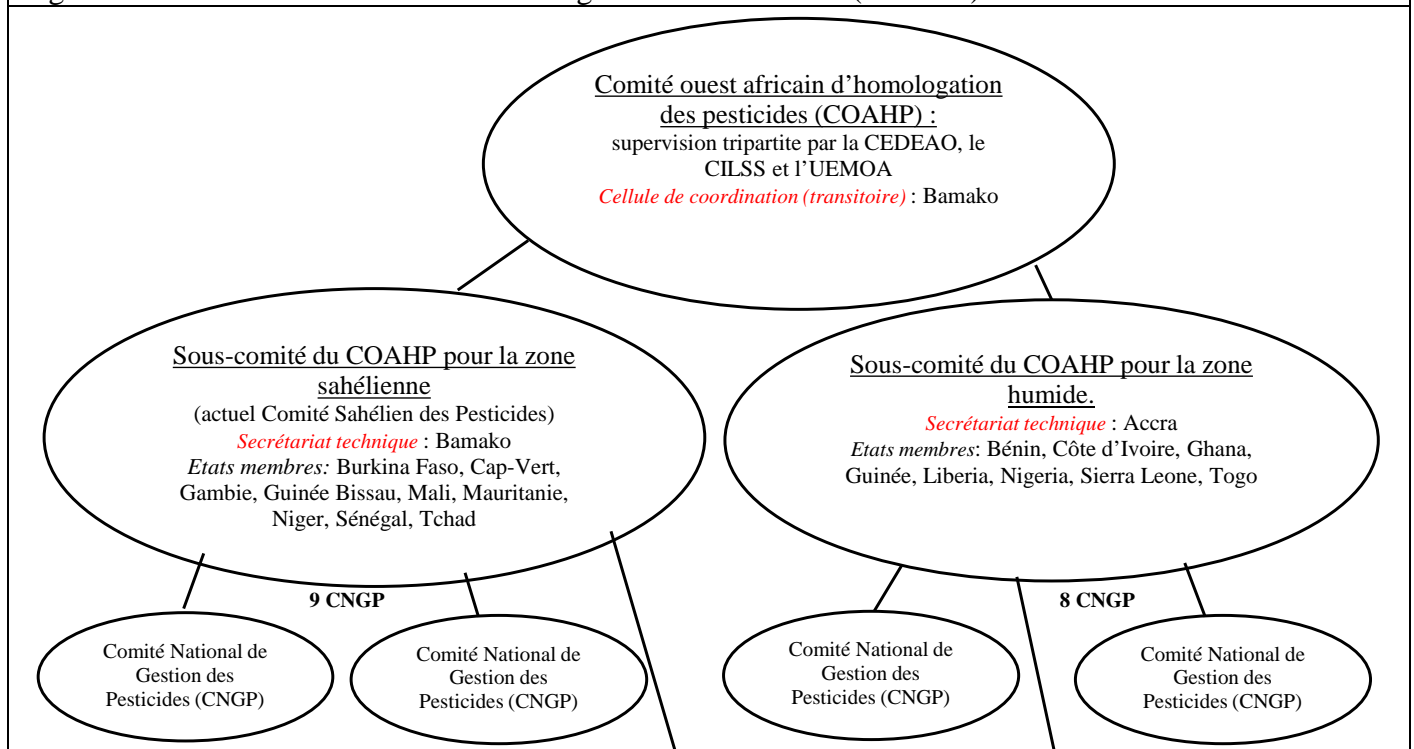
Réglementation régionale sur les pesticides

Après les sécheresses régionales dévastatrices des années 1970, une série d'invasions de ravageurs à grande échelle a émergé dans tout le Sahel. Les criquets, les oiseaux granivores et autres ravageurs se déplaçant rapidement et facilement au-delà des frontières nationales. La nécessité de lutter contre ces menaces collectives a, donc, suscité un vif intérêt pour une lutte régionale et une réglementation régionale des pesticides. Le CILSS, organisation intergouvernementale créée en 1973 pour lutter contre la sécheresse, est devenue l'organe institutionnel incontournable pour coordonner une réponse régionale aux futures attaques de ravageurs. Suite à une série de projets régionaux de lutte contre les organismes nuisibles, coordonnés par le CILSS dans les années 1980, le Conseil des Ministres de l'Agriculture du CILSS a adopté en 1992 une réglementation phytosanitaire et une réglementation commune sur les pesticides. Le CSP, la structure officielle de mise en œuvre pour les pesticides a été créée en 1994.

Tableau 2. Chronologie de mise en œuvre des réglementations communes sur l'homologation des pesticides en Afrique de l'Ouest

Règlementations régionales	Mise en oeuvre nationale	Institutions régionales d'exécution
CILSS		
<i>Tour 1. Réglementation régionale mise en œuvre mais non "ratifiée" par Etats membres (1992-98)</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Résolution No 7/27/CM/92 relative à l'homologation des pesticides dans les Etats membres du CILSS • Résolution No. 10/29/CM/94 relative à l'application de la Règlementation commune en considérant les expériences du CSP depuis sa création 	<ul style="list-style-type: none"> • Législations nationales non conformes à la règlementation CILSS • Etas membres participent aux sessions techniques annuelles du CSP 	<ul style="list-style-type: none"> • CSP créé en 1994 se réunit deux fois par an depuis mars 1994
<i>Tour 2. Ratification de la Règlementation commune et prise en compte dans les législations nationales (1999-2017)</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Résolution N° 8/34/CM/99 relative à la révision de la Règlementation commune du CILSS sur l'homologation des pesticides dans les Etats membres du CILSS 	<ul style="list-style-type: none"> • 8 pays ratifient la Règlementation commune et la prennent en compte dans leurs législations nationales (2001-2005) 	<ul style="list-style-type: none"> • CSP continue d'homologuer les pesticides pour l'ensemble des Etats membres
ECOWAS		
<i>Tour 1. Mise en œuvre différentielle et très négligeable (2008-2013)</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Règlement C/REG.3/05/2008 portant harmonisation des règles régissant l'homologation des pesticides dans l'espace CEDEAO 	<ul style="list-style-type: none"> • pays sahéliens continuent de participer aux sessions techniques du CSP • pays côtiers avancent séparément en l'absence d'une structure commune d'homologation des pesticides pour la zone humide 	<ul style="list-style-type: none"> • CSP continue de fonctionner comme secrétariat technique pour la zone sahélienne
<i>Tour 2. CEDEAO mandate le CSP pour aider à relancer l'homologation régionale</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • C/REG/02/06/12 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du COAHP • Signature de l'accord tripartite: CEDEAO, CILSS, UEMOA Septembre 2017 	<ul style="list-style-type: none"> • CSP commence les consultations techniques avec les pays côtiers • UEMOA soutient la mise en place des comités nationaux de gestion des pesticides (CNGP) dans ses pays membres 	<ul style="list-style-type: none"> • aucun secrétariat technique du sous-comité zone humide du COAHP n'est établi • CSP servira provisoirement comme Cellule de coordination du COAHP

Figure 2. Comité Ouest Africain d'Homologation des Pesticides (COAHP)



Défis pour les pays de la zone humide

En 2008, la CEDEAO a adopté un Règlement régional sur l'homologation des pesticides visant à étendre le modèle du CILSS aux pays de la zone humide. Il a appelé à la mise en place d'une structure régionale d'homologation pour les pays de la zone humide de l'Afrique de l'Ouest (Figure 2).

Malgré l'accord formel du Conseil des Ministres de la CEDEAO, peu de mesures concrètes ont été prises pour mettre en œuvre ce Règlement régional sur les pesticides convenu d'un commun accord. Selon les acteurs interrogés lors de nos études sur le terrain, ni la Commission de la CEDEAO ni les régulateurs nationaux n'ont agi de manière décisive pour appliquer le Règlement de la CEDEAO sur les pesticides dans les pays de la zone humide de l'Afrique de l'Ouest durant les premières années qui ont suivies l'adoption du Règlement. En l'absence d'un système régional opérationnel pour les pays de la zone humide, les régulateurs nationaux bien établis ne voyaient guère d'incitations à modifier leurs systèmes nationaux de réglementation sur les pesticides. En 2013, après cinq années d'inactivité, la CEDEAO a officiellement mandaté le CSP pour aider à relancer l'homologation régionale des pesticides dans les pays de la zone humides (Tableau 2).

Tableau 3. Nombre de pesticides autorisés par les régulateurs nationaux dans les pays de la zone humide en 2015

	Herbicides	Insecticides	Autres	Total pesticides
Côte d'Ivoire	432	607	271	1,310
Ghana	212	205	91	508
Guinea	94	54	14	162

Une série de défis importants ont contribué à la lenteur de la mise en œuvre du Règlement régional sur les pesticides dans les pays de la zone humide. Contrairement au Sahel, qui a commencé deux décennies plus tôt, les réglementations nationales sur les pesticides dans les pays de la zone humide se sont bien implantées (Tableau 3). La diversité des ancrages institutionnels nationaux qui en a résulté a contribué à un ensemble de décisions réglementaires contradictoires qui devront être

harmonisées (tableau 4). A titre d'exemple, l'organisme national de réglementation des pesticides du Ghana a approuvé la vente des herbicides paraquat et atrazine, tandis que la Côte d'Ivoire et le CSP ont interdit les deux. Quelle décision adoptera un système régional nouvellement constitué? Les conditions agro-écologiques diffèrent également dans les pays de la zone humide plus que dans les pays sahéliens. De même, la variation climatique dans de nombreux pays de la zone humide est très prononcée: passant d'un climat sec dans le nord du pays à un climat très humide dans le sud. Des interprétations constitutionnelles et juridiques contradictoires du Règlement régional sur les agences d'exécution nationales ont également entravé les efforts de réglementation nationaux dans les pays de la zone humide. Sur le plan financier, les organes nationaux de réglementation des pesticides sont actuellement confrontés à des problèmes importants de financement car trop sollicités en raison de l'expansion plus rapide du marché par rapport à la capacité réglementaire d'inspection et de contrôle des pesticides. Les régulateurs nationaux, dont beaucoup dépendent des frais d'homologation des pesticides, redoutent la perte d'une source importante de revenus pour le compte d'un Comité régional.

Tableau 4. Différents ancrages ministériels des organes de régulation des pesticides dans les pays des études de cas

	Ministère de l'agriculture	Ministère de la santé	Ministère de l'environnement
Côte d'Ivoire	✓		
Gambie			✓
Ghana			✓
Guinée	✓		
Mali	✓		
Nigeria		✓	
Sénégal			✓

Malgré ces défis, les pays de la zone humide bénéficient de plusieurs avantages compensatoires qui favorisent les efforts d'harmonisation de la politique régionale en matière de pesticides. Premièrement, la bonne compréhension du fonctionnement d'un système régional d'homologation des pesticides par les régulateurs nationaux des pesticides des pays humides qui ont

adhéré au CILSS à partir de 2011. En effet, les régulateurs de la Côte d'Ivoire, de la Guinée, du Bénin et du Togo ont participé en qualité d'observateurs aux délibérations techniques du CSP ces dernières années. Deuxièmement, un groupe de cinq pays côtiers -- y compris ces mêmes quatre pays francophones plus le Ghana -- ont participé à un projet régional sur les pesticides, le «Projet d'homologation interafricaine phytosanitaire» (HIP) de 1993 à 1999, période pendant laquelle ils ont développé des procédures harmonisées d'évaluation de l'efficacité des pesticides et des Feuilles d'examen des dossiers d'homologation des pesticides. Aujourd'hui, tous les cinq utilisent des formulaires de demande d'homologation HIP et des procédures d'examen de l'homologation des pesticides. Ce protocole commun constitue un point de départ précieux pour l'harmonisation des procédures avec les pays côtiers non-HIP : le Liberia, le Nigeria et la Sierra Leone. Enfin, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), s'est montrée disposée à soutenir financièrement le lancement de comités nationaux de gestion des pesticides (CNGP) dans ses Etats membres. Bien financé, l'UEMOA constitue une source de financement locale précieuse, prête à soutenir l'harmonisation réglementaire régionale.

Leçons pour les pays côtiers

L'expérience du CILSS dans le lancement du CSP comme structure régionale d'homologation des pesticides pour les pays sahéliens suggère que les pays côtiers de la zone humide devront s'attaquer aux questions clés suivantes afin de mettre en œuvre avec succès le Règlement régional sur les pesticides:

1. Mobiliser des ressources financières pour les structures nationales et régionales de réglementations.

Tous les acteurs de la filière pesticides des pays de notre étude de cas ont exprimé des préoccupations communes sur la difficile tâche consistant à surveiller les marchés de pesticides en pleine expansion avec un personnel et des ressources financières stagnants. Un premier pas constructif

vers la recherche de solutions à cette préoccupation consisterait à évaluer les besoins de financement des autorités nationales et régionales chargées de la réglementation des pesticides et en même temps examiner les sources potentielles de financement. En plus des frais d'expérimentations et de dossiers payés par les importateurs du secteur privé lorsqu'ils soumettent de nouveaux produits à l'homologation, il existe plusieurs possibilités d'accroître les ressources financières nécessaires pour soutenir l'inspection et le contrôle des pesticides au niveau national. Ceux-ci comprennent des droits d'importation spécifiques de pesticides destinés aux institutions réglementaires et aux laboratoires d'analyses, des allocations gouvernementales nationales accrues, un soutien budgétaire de la CEDEAO ou un financement de démarrage de l'UEMOA ou des agences donatrices.

2. Harmonisation technique

La poursuite des consultations techniques s'appuyant sur celles initiées par le CSP et utilisant les feuilles harmonisées HIP comme point de départ, constitue la voie la plus claire pour parvenir à un consensus régional sur les définitions clés des zones agro-écologiques, les principaux organismes nuisibles des cultures, les protocoles d'essai et la résolution des divergences qui apparaissent actuellement dans l'approbation et l'interdiction des pesticides.

3. Harmonisation juridique

Pour harmoniser les réglementations nationales et régionales sur les pesticides au Sahel, le CSP a fait appel à un consultant juridique chargé d'étudier les textes juridiques nationaux et régionaux, identifier les domaines d'incohérence juridique et suggérer des révisions. Les pays de la zone humide de la CEDEAO pourraient avoir besoin d'un soutien juridique similaire pour élaborer un cadre juridique régional et national cohérent et applicable à la réglementation des pesticides, en particulier dans les pays anglophones du Nigeria et de la Sierra Leone.

4. Lancement du secrétariat technique sous-régional pour les pays de la zone humide

Dans le cadre du Règlement CEDEAO sur les pesticides, le CSP fonctionnera comme secrétariat technique de la zone sahélienne du COAHP. (Figure 2). Cependant, l'unité de coordination du COAHP et le secrétariat technique de la zone humide du COAHP ne sont pas encore en place. Les études de cas menées dans les pays côtiers suggèrent que les structures nationales d'homologation des pesticides émettent des réserves quant à leur pleine adhésion tant que ces organes régionaux n'auront pas pris forme et que des mécanismes de financement clairs n'auront pas été mis en place.

References

Diallo, Boubacar and Tasié, Oyinkan. 2017. National implementation of regional pesticide policies in West Africa: Case Study Report from the Gambia. Food Security Innovation Lab Research Paper 69. East Lansing : Michigan State University.

Diarra, A. and Haggblade, S., 2017. National implementation of Regional Pesticide Policies in West Africa. FSP Research Paper No. 81. Michigan State University.

Diarra, Amadou and Diallo, Boubacar. 2017. Mise en œuvre des politiques régionales sur les pesticides en Afrique de l'Ouest: Rapport de l'étude de cas au Sénégal. Food Security Innovation Lab Research Paper 71. East Lansing : Michigan State University.

Diarra, Amadou and Tasié, Oyinkan. 2017. National implementation of regional pesticide policies in West Africa: Ghana case study report. FSP Innovation Lab Research Paper 70. East Lansing, MI: Michigan State University.

Haggblade, S., Diallo, B., Diarra, A., Keita, N., Tasié, O. and Traoré, A. 2017. Mise en œuvre des politiques régionales sur les pesticides en Afrique de l'Ouest: Rapport de l'étude de cas au Mali. FSP Research Paper 47. East Lansing: Michigan State University.

Traoré, A. and Haggblade, S. 2017a. Mise en œuvre des politiques régionales sur les pesticides en Afrique de l'Ouest: Rapport de l'étude de cas en Côte d'Ivoire. Food Security Innovation Lab Research Paper 67. East Lansing : Michigan State University.

Traoré, A. and Haggblade, S. 2017b. Mise en œuvre des politiques régionales sur les pesticides en Afrique de l'Ouest: Rapport de l'étude de cas en Guinée. Food Security Innovation Lab Research Paper 68. East Lansing : Michigan State University.

This research is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID) under the Feed the Future initiative. The contents are the responsibility of study authors and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government

Copyright © 2016, Michigan State University. All rights reserved. This material may be reproduced for personal and not-for-profit use without permission from but with acknowledgement to MSU.

Published by the Department of Agricultural, Food, and Resource Economics, Michigan State University, Justin S. Morrill Hall of Agriculture, 446 West Circle Dr., Room 202, East Lansing, Michigan 48824