

**Impératifs de capacités pour améliorer le
système de réglementation des semences
maraichères au Bénin**



Contexte, objectifs et méthodologie

“

Le secteur maraîcher au Bénin connaît une demande croissante de légumes qui n'est pas bien satisfaite à cause des faibles productions maraîchères.

Une contrainte clé de cette situation est la faible pénétration des semences améliorées/certifiées parmi les maraîchers due, entre autres, aux gaps de capacités institutionnelles, techniques, humaines, matérielles et financières dans le système de réglementation des semences maraîchères (Figure 1). Avec le soutien du Netherlands Food Partnership à travers le programme Seed Law Toolbox, une évaluation a été réalisée pour identifier ces gaps et formuler un plan d'actions qui propose des impératifs de capacités pour améliorer le système. L'évaluation adopte une approche interactive et transdisciplinaire qui combine un examen des documents politiques avec les consultations et perspectives des parties prenantes pour générer une feuille de route acceptable pour les politiques agricoles. Concrètement, la méthodologie a suivi les trois étapes suivantes : décrire le système de réglementation des semences, entreprendre une évaluation des besoins en capacités des institutions clés, et formuler un plan d'amélioration des capacités de ces institutions.

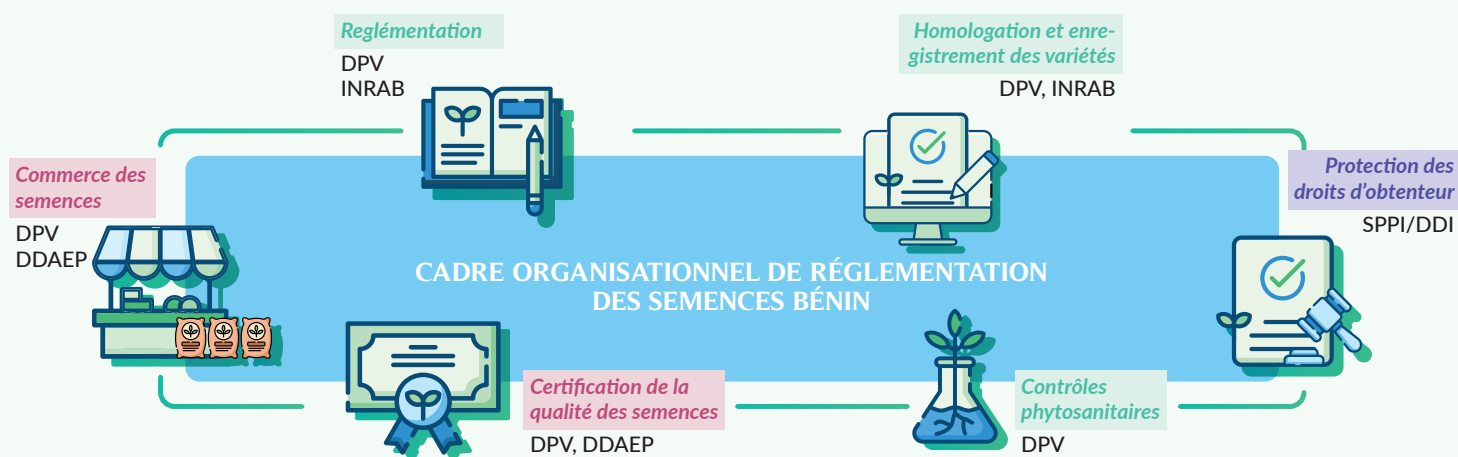


Figure 1 : Cadre organisationnel¹ de réglementation des semences Bénin

Gaps de capacités



Insuffisance d'experts qualifiés en production, contrôle, inspection, homologation et inscription de variétés, et certification des semences maraîchères.

Il y a une insuffisance notoire de personnels techniques au niveau de l'INRAB, la DPV, et les DDAEP. Par exemple, il existe encore un gap d'au moins huit docteurs dont des sélectionneurs spécialisés et au moins dix techniciens à l'INRAB. A la DPV, la transversalité des experts ne favorise pas une bonne efficacité dans leur performance notamment avec les cultures maraîchères qui sont nombreuses et avec des caractéristiques spécifiques. A priori, il existe encore un gap d'au moins cinq inspecteurs de semences, cinq techniciens de laboratoire (microbiologie, pathologie, analyses physico-chimiques des semences), et deux spécialistes en organisation et professionnalisation des acteurs semenciers. Quant aux DDAEP, elles disposent de quelques techniciens et agents de contrôle mais les effectifs sont insuffisants pour couvrir les territoires des départements.

¹ Direction de la Production Végétale (DPV), Directions Départementales de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (DDAEP), Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB), et Service de Promotion de la Propriété Industrielle de la Direction du Développement Industriel (SPPI/DDI)



Lacunes dans les compétences actuelles en semences maraîchères et faibles incitations financières et matérielles des experts existants.

Il existe théoriquement des fiches de postes bien décrites pour le personnel mais qui sont peu consultées et utilisées par les experts dans l'exécution de leurs attributions. Dans le secteur maraîcher, les experts actuels ont des connaissances limitées en semences maraîchères. Généralement, il existe des plans de renforcement de capacités du personnel mais qui sont peu exécutés dans la pratique. Par conséquent, les experts actuels manquent d'opportunités de formations spécifiques notamment sur les semences maraîchères. Par ailleurs, les discussions avec les acteurs ont indiqué qu'il n'existe pas d'incitations particulières (financières,

matérielles) pour motiver les experts à bien exécuter leurs missions.

L'INRAB dispose d'une chambre froide peu spacieuse et adaptée pour la conservation des ressources phylogénétiques et manque cruellement d'équipements et matériels modernes de laboratoires. Bien que la DPV dispose du Laboratoire national d'Analyse et de Certification des Semences végétales (LACS), elle manque de bâtiment pour abriter ce laboratoire et le mettre aux normes de l'ISTA² de matériels et équipements pour les missions de contrôle et d'inspection. Quant aux DDAEP, les infrastructures et équipements sont également dans la plupart des cas obsolètes et insuffisants. Pour tous ces acteurs, l'insuffisance de matériels roulants (voitures, motos) constitue également un obstacle important aux missions d'inspection.



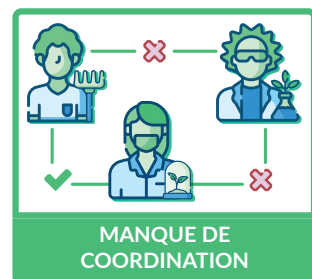
COMMERCE DES SEMENCES MARAÎCHÈRES

Faible expression de la demande en semences maraîchères de pré base, base, et commerciales. Le sous-secteur semencier béninois manque généralement de statistiques fiables pour l'estimation des besoins réels des semenciers et producteurs. C'est également valable pour le secteur maraîcher qui, en plus, comprend plusieurs légumes (fruits, feuilles, racines) qui rendent l'estimation des besoins encore plus difficile et complexe. Par exemple, les discussions ont indiqué une faible disponibilité (quantité et qualité) des semences de prébase, base, et commerciales pour couvrir les besoins des semenciers et maraîchers avec, en conséquence, des retards engendrés dans les cycles de production des semences et légumes.



LENTEUR ET MANQUE D'INFORMATIONS

Lenteur et manque d'informations sur les formalités administratives pour l'obtention des agréments professionnels, l'homologation et l'enregistrement des variétés de semences, et la certification des semences maraîchères. Il y a globalement une lenteur considérable dans les procédures administratives relatives à l'obtention des agréments professionnels et aux missions de contrôle, d'inspection, et de certification des semences maraîchères. Par exemple, les formalités administratives pour l'importation et l'exportation des semences qui devraient en théorie durer trois semaines durant, dans la pratique, entre deux et trois mois. Il est également actuellement impossible de connaître en avance les frais de certification qui sont élevés dans la pratique à cause des missions de contrôle, ce qui n'est pas à la portée de la majorité des semenciers et réduit les volumes de semences certifiées sur le marché.



MANQUE DE COORDINATION

Faible visibilité, coordination, et complémentarité des acteurs du système de réglementation des semences maraîchères. Malgré le fait que les attributions de la DPV et des DDAEP soient bien définies, on note sur le terrain, un manque de coordination et de précisions de rôles entre ces deux acteurs. Également, les retards constatés dans les inspections des champs par les agents de la DPV font penser qu'il y a une faible coordination entre ces deux structures qui devraient normalement se compléter, sans restreindre certaines attributions aux DDAEP. En outre, il est constaté un manque de financement pour tenir les réunions périodiques du Comité national des semences végétales et conduire l'actualisation du catalogue national des espèces et variétés de semences.



ABSENCE DE CADRE RÉGLÉMENTAIRE

Absence de cadre réglementaire de reconnaissance des mécanismes traditionnels de certification des semences locales de qualité.

Le système formel des semences maraîchères est encore très peu développé dans le pays. Dans le même temps, le système informel de production de semences maraîchères prend de l'ampleur. Or, la production, le contrôle de la qualité, la certification et la commercialisation des différentes catégories de semences et plants maraîchers ne sont applicables qu'aux variétés inscrites au catalogue national ou régional, portant préjudice aux variétés locales de cultures maraîchères qui sont de qualité et non inscrites au catalogue.



Impératifs de capacités



Augmenter les effectifs en experts



Renforcer le leadership dans le sous-secteur semencier végétal.

Il faut renforcer le leadership du sous-secteur semencier sur deux aspects :

- (i) prioriser le sous-secteur semencier dans l'agenda politique en accordant plus de financements aux services de réglementation, et
- (ii) améliorer le leadership technique de la DPV en augmentant le nombre d'experts techniques et de managers avec des connaissances spécialisées.

Cela va considérablement améliorer et booster le déploiement des services de réglementation et augmenter la disponibilité des semences aux producteurs. A long terme, il est espéré qu'il y ait une autorité (ou agence) indépendante de régulation des semences végétales. Les avantages liés à cette autorité sont les suivants :

- (i) il y aura un environnement institutionnel plus dédié aux services de réglementation des semences et où le recrutement d'experts qualifiés sera facilité avec de meilleures incitations matérielles et financières ;
- (ii) elle peut générer des revenus pour les services fournis (contrôles, inspections, tests de semences, essais de variétés, etc.) qui peuvent être facilement réinvestis dans l'organisation, et donc dans le fonctionnement du CNSV, l'équipement, la

formation du personnel et/ou d'autres mesures incitatives pour le personnel ; et

- (iii) les services seront plus rapides et efficaces, en particulier ceux liés à l'homologation des variétés, aux services phytosanitaires et de certification, et peuvent inciter davantage d'entreprises nationales et internationales à investir au Bénin.

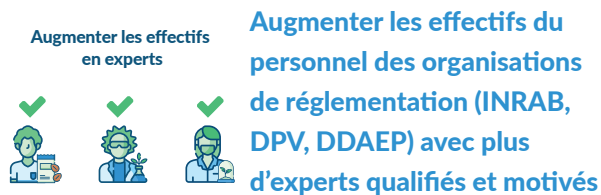


Renforcer le cadre réglementaire sur les semences maraîchères et la coordination institutionnelle.

Il est nécessaire de développer davantage de Règlements

techniques annexes (RTA) pour renforcer les procédures de certification des semences maraîchères. Également, Il faut décentraliser le processus de certification des semences maraîchères et permettre aux DDAEP de certifier les semences sous le contrôle de la DPV : ceci va nécessiter quelques mini-laboratoires dans les pôles de développement agricole (1, 4 et 5 par exemple) pour accélérer les analyses de qualité des semences. Cela va significativement réduire les retards autrefois observés et booster l'utilisation des semences certifiées. Mieux, vu les spécificités et difficultés de conditionnement des semences de base, les textes réglementaires pourraient être allégés pour permettre à l'INRAB de produire et conditionner les semences maraîchères de base. En outre, il faut simplifier et digitaliser la procédure d'homologation et d'inscription des nouvelles variétés pour motiver la recherche à la création variétale, en

valorisant les résultats des protocoles d'examen de ces variétés lors de leur développement. Il faut également accréditer l'INRAB auprès de l'Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle pour conduire les tests DHS (Distinction, Homogénéité, Stabilité) et VATE (Valeur Agronomique Technologique et Environnementale) pour la protection des obtentions et globalement vulgariser les dispositions réglementaires concernant les semences végétales et maraîchères.



Augmenter les effectifs du personnel des organisations de réglementation (INRAB, DPV, DDAEP) avec plus d'experts qualifiés et motivés sur les semences maraîchères. A l'INRAB, il faut urgemment des chercheurs et sélectionneurs maraîchers et techniciens spécialisés. A la DPV, il faut des inspecteurs semenciers et phytosanitaires et techniciens de laboratoire. Quant aux DDAEP, il faut également augmenter le nombre de contrôleurs et inspecteurs semenciers et phytosanitaires. Ce manque d'experts pourrait être comblé par le recrutement de jeunes diplômés et spécialisés en sélection, conservation et gestion des semences en général et des semences maraîchères en particulier. En outre, il faut renforcer périodiquement (tous les deux ans) les capacités techniques du personnel des services de réglementation des semences sur les connaissances avancées en semences maraîchères telles que les reconnaissances pratiques des variétés de semences maraîchères, la gestion des ravageurs et maladies des cultures maraîchères, la virologie, la bactériologie et la mycologie des cultures maraîchères. Les services de réglementation des semences devraient mettre en place des programmes locaux de formation sur les semences et faciliter la participation du personnel à des formations internationales et des échanges d'expériences de courte durée. Par ailleurs, il est important d'instaurer des mesures incitatives aux experts pour assurer la rétention du personnel.



Doter les organisations de réglementation (INRAB, DPV, DDAEP) en matériels, équipements et infrastructures modernes.

A la DPV, il faut un bâtiment aux normes internationales pour abriter

le Laboratoire national d'Analyse et de Certification des Semences végétales (LACS) et de matériels et équipements (appareil photo numérique, GPS, sonde, humidimètre portatif, etc.) pour les missions. L'INRAB a besoin d'une chambre froide moderne et d'équipements de laboratoire (frigidaire, boîtes de pétri, bocal,

séchoirs, humidimètres, etc.) pour la conservation des ressources phytogénétiques. Les DDAEP doivent également être renforcées et dotées en équipements de qualité (peson, humidimètres, mini-laboratoires, tenues de protection phytosanitaires) pour réaliser des tests élémentaires et inspecter régulièrement les champs semenciers. Pour tous ces acteurs, il faut acquérir (et assurer la maintenance) des véhicules administratifs et des motos de terrain pour leur permettre d'assurer convenablement leurs missions. Par ailleurs, en raison du développement des transactions de végétaux au niveau des frontières, la création et la dotation en matériels nécessaires (microscope, binoculaire, etc.) de nouveaux postes de contrôle frontalier s'avère indispensable pour assurer convenablement la protection du territoire contre l'introduction et la prolifération des nuisibles.

Mettre en place la certification des variétés locales à travers le système de semences de qualité déclarée et une plateforme digitale de suivi des statistiques des semences maraîchères.



Pour booster le système formel des semences maraîchères, il faut mettre en place le système de semences de qualité déclarée qui est un système conçu pour garantir le contrôle de la qualité pendant la production des semences tout en consommant moins de ressources publiques. Au Bénin, les variétés de semences de la liste C du catalogue (réservée aux variétés traditionnelles locales) peuvent être valorisées par l'instauration de ce système qui repose sur quatre grands principes :

- (i) l'établissement d'une liste de variétés éligibles pour ce type de certification,
- (ii) le répertoriage des semenciers auprès de l'organisation compétente (DPV),
- (iii) la vérification d'au moins 10% de la culture des semences par l'organisation compétente, et
- (iv) la vérification d'au moins 10% des semences de qualité déclarée mises sur le marché par l'organisation compétente.

En outre, il est nécessaire de mettre en place un système digitalisé de suivi des statistiques (acteurs, offre, demande) de semences notamment maraîchères pour progressivement adapter l'offre à la demande de semences maraîchères. Cela peut se faire en concevant une base de données dans une plateforme digitale en accès libre et qui est logée à la DPV et décentralisée au niveau des Agences Territoriales de Développement Agricole pour le remplissage régulier des informations.



Implications politiques

L'application de ces propositions d'actions nécessite une forte volonté politique qui pourrait se traduire de trois manières :



(i)

allouer des ressources spécifiques du budget annuel du ministère de l'agriculture au sous-secteur semencier,



(ii)

mobiliser subtilement certaines ressources dédiées au renforcement de l'utilisation de semences de qualité dans les projets de développement touchant le maraîchage (PADMAR, PAIA-VO, PAPVIRE-ABC, FRESH, BMZ-CGT), et



(iii)

Concevoir et mettre en œuvre des actions visant à renforcer le système de réglementation des semences maraîchères à travers différents mécanismes (formation, visites d'échange, simplification des procédures, etc.) et les instruments de financement (autofinancement, soutien de l'ambassade des Pays-Bas au Bénin, des instruments RVO-PSD ou d'autres partenaires).

Ces trois méthodes peuvent être exécutées séparément ou en combinaison suivant les différentes possibilités qui s'offrent aux politiques. In fine, cela va certainement améliorer l'environnement des affaires au Bénin et consolider les bases institutionnelles, réglementaires et juridiques du sous-secteur national des semences

végétales en vue de le rendre plus performant, compétitif, viable et de conformité normative aux standards des marchés sous régionaux, régionaux et internationaux ; toutes choses qui contribuent à la vision de développement du sous-secteur semences végétales au Bénin.

“

Remerciements :

Cette note de politique est issue du rapport sur l'Évaluation des impératifs de capacités pour améliorer le système de réglementation des semences maraîchères au Bénin.

L'évaluation a été dirigée par une équipe de chercheurs de ACED, KIT, et DPV-MAEP, et a reçu l'appui technique et financier du Netherlands Food Partnership à travers le programme Seed Laws Toolbox.