

Aide semencière pour une sécurité semencière

À L'INTENTION DES INTERVENANTS

Aperçu du projet Systèmes semenciers en crise : Études de cas

Les études sur l'aide semencière menées par le CIAT, le CRS et CARE Norvège ont été publiées dans un volume intitulé *Addressing Seed Security in Disaster Response : Linking Relief with Development* (voir ci-dessous pour référence). Les huit études de cas ont été entreprises afin d'évaluer différentes formes d'aide semencière en situation d'urgence et de documenter la manière dont les crises semencières sont diagnostiquées et dont les interventions sont adaptées à des situations concrètes. Elles avaient pour objectifs de permettre de comprendre si les types d'aide d'urgence reçus par les familles agricoles vulnérables étaient efficaces et dans quelle mesure elles l'étaient – ainsi que de déterminer les voies et les moyens d'améliorer les modalités d'exécution de l'aide. Les activités ont été menées sur une période de deux ans, dans sept pays africains. Dans le cadre de chaque étude de cas, les intervenants en faveur de l'aide semencière ont directement procédé aux évaluations et à la réflexion de manière que les leçons apprises puissent être immédiatement prises en compte dans le cadre des étapes suivantes de la mise en application. Leur disponibilité à examiner en profondeur l'efficacité de leurs interventions est à mettre à l'actif des systèmes nationaux de recherche agronomique (SNRA) et des organisations non gouvernementales (ONG) participants. De même, il convient de saluer les efforts déployés par les bailleurs de fonds – en l'occurrence l'USAID/OFDA et le ministère des Affaires étrangères de la Norvège – afin d'assurer le suivi étroit de l'aide d'urgence car ce type de suivi est rare.

Le tableau I ci-dessous donne un large aperçu des principales caractéristiques des études de cas : les pays dans lesquels elles ont été menées, les crises qui ont suscité la décision initiale d'apporter une aide semencière et les types d'interventions qui ont été mises en œuvre.

TABLEAU I
Projet CIAT/CRS/CARE Norvège : principaux éléments descriptifs

Éléments descriptifs des études de cas	Contenu
Pays	Burundi, Éthiopie, Kenya, Malawi, Mozambique, Ouganda, Zimbabwe
Crises initiales	Sécheresse, conflit civil, inondation, maladie des cultures (et dégradation des cultures), désorganisation de l'économie politique
Interventions	<ul style="list-style-type: none"> • Distribution directe de semences • Bons d'achat de semences et foires semencières • Paquets de démarrage et distribution ciblée d'intrants • Production de semences à base communautaire • Introduction de nouvelles variétés
Cultures cibles	Maïs, haricot, manioc, sorgho, riz, millet, niébé, banane, patate douce Et : blé, orge, vanille, cacao, moringa

Les huit études de cas relatives à l'aide semencière posent la question de savoir si l'aide d'urgence reçue par les familles paysannes vulnérables est efficace et dans quelle mesure elle l'est.

Chaque cas choisi est sensé être unique dans une certaine mesure, chacun pouvant ainsi contribuer à améliorer nos connaissances en matière d'assistance semencière d'urgence. Cependant, ils fournissent tous des détails sur la manière dont le problème de semences a été évalué au départ, le type d'interventions menées et l'évaluation ex-post facto de leur efficacité. Cinq des cas ont trait aux principales caractéristiques d'interventions spécifiques (notamment les introductions de nouvelles variétés), tandis que trois présentent des aperçus de pratiques, ainsi que l'évolution de l'aide semencière à l'échelle nationale.

Principales caractéristiques – au cas par cas

- Le cas de l'est du Kenya porte sur une comparaison de l'efficacité de la distribution directe de semences (DDS) d'une part, et des bons d'achat de semences et des foires semencières (BAS&FS), d'autre part, financés au cours de la même période, dans les années 90. Des aspects tels que le nombre de bénéficiaires atteints, la diversité de l'offre, les coûts financiers et les effets d'entraînement (par exemple l'habilitation éventuelle des communautés) ont été examinés.
- Dans le cas du nord du Burundi, il a été procédé à un examen approfondi de la manière dont les petits négociants (en général, un groupe de spécialistes) ont figuré parmi les principaux bénéficiaires des bons d'achat de semences et des foires semencières. Il donne une idée du type de négociants concernés (sexe, statut social, obstacles à l'entrée), de l'investissement du produit des ventes dans le système local et des opportunités qui s'offrent pour l'introduction des innovations (notamment les nouvelles variétés) par le biais des négociants établis.
- Le cas de l'ouest de l'Ouganda porte sur une analyse de la capacité des bons d'achat de semences et des foires semencières à fournir aux agriculteurs les semences des cultures et variétés prisées, ainsi que les conséquences de l'offre d'une large gamme de semences, même dans le cadre d'une intervention d'assistance. Il examine également le degré auquel l'approche des bons d'achat de semences et foires semencières utilise et renforce la biodiversité agricole disponible dans les systèmes agricoles de plus grande envergure, en procédant à une comparaison afin de déterminer quelles cultures et variétés sont proposées dans le cadre de la foire – et celles qui ne le sont pas.
- Le cas de l'ouest du Kenya se penche sur l'efficacité de différentes filières d'approvisionnement en semences (groupes de producteurs de semences informels, marchés locaux de semences/céréales) pour la diffusion de nouvelles variétés de haricot pendant une période de chute drastique de production. La rapidité et la portée de la diffusion, ainsi que la qualité des semences proposées, figurent au nombre des facteurs déterminants de l'évaluation.
- Le cas du nord du Mozambique présente les défis liés à la réponse à la dégradation du manioc, une denrée de consommation courante largement cultivée dans la région, qui a été dévastée par un virus. Par ailleurs, il analyse les défis liés à l'acheminement rapide des boutures et à la diversification dans les zones naguère dévolues à la monoculture.
- Les cas du Malawi, du Zimbabwe et de l'Éthiopie analysent les caractéristiques et effets à long terme d'une aide semencière répétée. L'absence d'évaluations de la sécurité semencière afin de s'attaquer aux problèmes ciblés, l'émergence d'un « système semencier de secours » séparé et l'utilisation de réponses par défaut standard (passage de la distribution directe de semences à une production de semences à base communautaire) figurent au rang des tendances examinées.

Leçons globales : quelques constatations importantes

Le projet fait également une synthèse des constatations liées aux différents cas. Nous présentons ci-dessous plusieurs des résultats les plus importants mais renvoyons le lecteur au volume complet pour de plus amples détails (Sperling et al. 2004, voir ci-dessous pour référence).

Les organisations de secours ont généralement recours à une réponse « aiguë » – l'aide semencière – face à des problèmes souvent « chroniques » liés à la pauvreté

Dans six des huit cas étudiés, une aide d'urgence a été apportée aux systèmes semenciers, en réponse à ce que l'on a qualifié de crise aiguë (c'est-à-dire un événement de courte durée). Cependant, une analyse plus approfondie de chacun des six cas montre que les problèmes étaient plus chroniques et systémiques, par exemple la baisse de productivité, des crises liées à l'eau, des agitations civiles et des politiques mal avisées.

Les deux autres cas, tous deux liés à la dégradation des cultures (l'un, dans l'ouest du Kenya, portant sur le haricot, tandis que l'autre, dans le nord du Mozambique avait trait au manioc), sont les seuls dans lesquels des évaluations préalables ont été effectuées. Celles-ci ont révélé que la « manifestation aiguë » était également due à des pressions plus systémiques, notamment la combinaison de maladies des cultures, de manque de rotation des cultures et de réduction de la taille des exploitations.

TABLEAU 2
Distribution chronique d'aide semencière

Pays	Distribution d'aide semencière
Burundi	22 saisons depuis 1995
Est du Kenya	1992-93, 1995-97, 2000-02, 2004
Éthiopie	Aide alimentaire, 22 ans depuis 1983-84. Aide semencière irrégulière la plupart du temps.
Malawi	12 saisons, voire plus
Zimbabwe	13 ans (aide alimentaire, aide semencière, voire les deux)

Le résultat d'une réponse « aiguë » dans un contexte de crise plus chronique est que le problème n'est pas atténué et qu'il devient indispensable par la suite d'apporter de l'aide au système semencier de façon répétée.

La distribution chronique de semences se traduit par l'émergence d'un système semencier de secours.

L'aide semencière est octroyée dans un nombre inquiétant de pays, sur une à trois saisons, voire plus. L'aide semencière devient en soi une activité chronique. Le tableau 2 ci-dessus présente un résumé du nombre d'années pendant lesquelles de l'aide a été apportée à de nombreux pays. Peu d'efforts semblent être déployés afin de mettre un terme à ce type d'assistance (uniquement lorsque les fonds s'épuisent ?) et aucune stratégie délibérée de sortie de crise n'a été prévue.

L'émergence d'un système d'aide semencière chronique a été identifiée comme une opportunité commerciale rentable à l'avantage des entrepreneurs, qui se spécialisent dans la fourniture rapide d'une gamme limitée de cultures. En outre, elle a permis l'avènement d'un système semencier de secours séparé (voir les cas de l'Éthiopie et du Zimbabwe).

L'absence de diagnostic et la mauvaise appréciation des problèmes de disponibilité de semences ont suscité des réponses d'urgence aux crises semencières.

Le manque de diagnostic lié au système semencier constitue un problème généralisé (voir Fiche n° 7). En l'absence d'une évaluation des besoins en semences, l'option par défaut a consisté à supposer une pénurie de semences. Deux sources d'informations indiquent que cette évaluation automatique de la pénurie est souvent extrêmement incorrecte.

- Un nombre croissant d'études a remonté les sources d'approvisionnement en semences des agriculteurs en situation de catastrophe – dans les régions qui ont bénéficié d'une aide semencière. Le tableau 3 indique que dans les cas où des données précises ont été examinées (et avec des échantillons de plus grande taille), une quantité relativement faible des semences utilisées provient de l'aide d'urgence. Les semences provenaient essentiellement des filières locales, en particulier des marchés locaux.
- La disponibilité des semences a également été évaluée par le truchement de ceux qui sont censés assurer l'approvisionnement en semences pendant les périodes de crise, en l'occurrence les négociants locaux en semences et en céréales. Au Burundi, pays qui bénéficie d'une aide semencière depuis 1995, 41 négociants ont relaté leur expérience en matière d'approvisionnement en semences au cours des 10 dernières années de sécheresse et de guerre. Trente-sept ont indiqué qu'il n'avait jamais existé de problème de disponibilité. Les réponses des quatre autres ont été nuancées, seul un d'entre eux a fait état d'une pénurie absolue à un moment donné (voir étude de cas du Burundi).

TABLEAU 3
Importance des semences mises à disposition dans le cadre de l'aide pour l'approvisionnement général des agriculteurs en période de crise

Contexte	Culture	% de semences provenant de l'aide*
Zimbabwe : sécheresse et instabilité politique, 2003	Petit mil	12
Rwanda : guerre, 1995	Haricot	28**
Kenya : sécheresse, 1997	Maïs	11
Somalie : sécheresse, 2000	Sorgho	10-17
Somalie : sécheresse, 2003	Maïs	3

* Voir Sperling et al., 2004, pour les sources de données complètes.

** Le chiffre de 28 % correspond à la première distribution de semences, deux mois après la cessation des combats intensifs. Des semences de secours ont ensuite été distribuées de nouveau pour la grande campagne agricole suivante, en janvier 1996, seuls 6 % des semences de haricot provenaient des filières de secours.

En situation de crise, la disponibilité des semences n'a été identifiée comme contrainte fondamentale potentielle que dans deux types de cas. Premièrement, lorsque les semences disponibles au niveau local ne sont plus adaptées aux conditions agricoles locales (par exemple, dans l'est du Kenya, en raison de la pourriture racinaire du haricot, et au nord du Mozambique, du fait de la mosaïque brune du manioc). Deuxièmement, la production a subi des baisses substantielles et les marchés locaux ne sont pas suffisamment développés pour assurer la fourniture de semences ou d'équipement de plantation. (Les marchés locaux s'avèrent particulièrement importants comme sources d'approvisionnement en semences en situation de crise, voir Fiche n° 6).

La disponibilité de semences n'est pas nécessairement le seul problème pendant les situations d'urgence, les intervenants doivent comprendre les contraintes et les opportunités réelles avant d'apporter leur réponse.

Il semble qu'il y a un grave dysfonctionnement dans la mise en œuvre de la distribution directe de semences (DDS) aux systèmes communautaires de multiplication (SCM).

À l'heure actuelle, une gamme relativement limitée de réponses est utilisée pour renforcer les systèmes semenciers en situation de crise. Les diagnostics étant faibles, l'évolution du schéma d'assistance basée sur la fourniture de semences est bien établie (voir les études de cas du Malawi, du Zimbabwe et de l'Éthiopie). En situation d'urgence, les institutions passent à la distribution directe de semences (DDS). Pendant la période de redressement, elles passent aux systèmes communautaires de multiplication (SCM). Ainsi, l'assistance aux systèmes semenciers tend à être caractérisée par des personnes faisant ce qu'elles savent déjà faire, plutôt que ce qui serait mieux indiqué dans la situation particulière du moment.

Les paramètres inadaptés de qualité des semences dans les cas d'urgence se traduisent par l'importance excessive accordée à la santé des semences au détriment de leur qualité génétique.

Les questions de qualité des semences déterminent les types d'aide semencière éventuels. Elles portent le plus souvent sur le fait de savoir si les semences sont certifiées ou non (car de nombreux donateurs exigent une vérification

formelle comme condition préalable à toute fourniture de semences en situation d'urgence). D'après les stéréotypes, les semences certifiées provenant du secteur formel sont en général des semences à forte germination et en bonne santé, tandis que les semences des agriculteurs (produites et achetées au niveau du marché local) sont généralement jugées de mauvaise qualité. Les études de cas montrent que de tels labels peuvent être trompeurs. La qualité des semences du secteur formel peut ne pas correspondre à la publicité qui en est faite (comme dans le cas de l'ouest du Kenya), tandis que la santé et la qualité génétique des semences d'urgence de niveau élevé sont généralement très variables (cas de l'est du Kenya). Les semences des agriculteurs et celles des marchés ont également donné la preuve de leur bonne qualité, selon les évaluations effectuées dans le cadre des analyses de laboratoire (ouest du Kenya).

L'accent mis sur la santé des semences a détourné l'attention de ce qui est probablement la question de qualité la plus importante en ce qui concerne les semences, c'est que tout simplement, les semences proposées doivent être adaptées aux conditions environnementales locales. Dans la pratique, la qualité génétique a été reléguée au second plan dans les réponses en situation d'urgence. Les variétés mises au point par les secteurs de la recherche formelle ou proposées par les sociétés commerciales sont supposées être d'une qualité « suffisamment bonne », qu'elles aient été ou non sélectionnées pour être utilisées dans les régions en proie aux crises ou pour être cultivées dans les conditions agroécologiques des bénéficiaires.

Pour la documentation complète, voir :

Sperling, L., Remington, T., Haugen, J.M., et Nagoda, S., eds. 2004, Addressing seed security in disaster response : linking relief with development. Cali, Colombie, Centre international d'agriculture tropicale. Disponible pour téléchargement à http://www.ciat.cgiar.org/africa/pdf/emergency_seed_aid_case_studies.pdf

La disponibilité de semences n'est pas nécessairement le seul problème pendant les situations d'urgence, les intervenants doivent comprendre les contraintes et opportunités réelles avant d'apporter leur réponse.