

**Regional
Economic Community
Perspectives in Pesticides
Management**

ECOWAS

**West Africa to introduce a Regional Legal
Framework for Pesticide Registration**

Alain Sy Traoré

*Head, Department of Value Chains & Markets
(satraore@ecowas.int)*

Georges Dimithe

*Coordinator of the joint ECOWAS-UEMOA «
MIR plus » project (gdimithe@ifdc.org)*

Adama M. Toe

*Environmental Toxicologist – PCA of CSP
(adamatoe10@gmail.com)*

Introduction

Except Cape Verde and to a lesser extent Senegal, agriculture has remained for a long time the engine or one of the pillars of economic growth in West African countries. The predominance of the agricultural sector in West African countries implies that any viable and sustainable economic development should be based on agricultural development. However, agriculture in West Africa faces many demographic, edaphic (soils are among the poorest in the world), climatic (irregular rainfall) and technological constraints in the context of globalization which contributes to the complexity of the production environment. From a technological perspective, the poor contribution to technological innovations slows down agricultural growth. The same applies to pressure from pests (insects, nematodes and diseases) which cause losses of 70% to 100% of potential harvests, particularly of food crops. All these constraints are reflected in low agricultural productivity that prevents countries from meeting the basic food needs of the fast growing and increasingly urbanized populations.

Pest control measures taken against key crop pests have over many years highlighted the free movement of hazardous pesticides in the ECOWAS sub-region and weaknesses in pesticide registration processes in individual countries. Chemical control with pesticides is often the main method adopted or even the only resort by farmers to deal with pests in many countries. Plant protection, which is an important component of sustainable modern agriculture, contributes to increasing crop yields, to protecting

**Perspectives des
Communautés Économiques
Régionales en matière de
gestion des pesticides**

CEDEAO

**L'Afrique de l'Ouest en voie de s'offrir un
cadre juridique régional pour l'homologation
des pesticides**

Alain Sy Traoré

*Chef de Division Filières & Marchés
(satraore@ecowas.int)*

Georges Dimithe

*Coordonnateur du Projet conjoint CEDEAO-
UEMOA « MIR plus » (gdimithe@ifdc.org)*

Adama M. Toe

*Ecotoxicologue – PCA du CSP
(adamatoe10@gmail.com)*

Introduction

À l'exception du Cap Vert et dans une moindre mesure le Sénégal, l'agriculture est et demeurera pour longtemps encore le moteur ou l'un des piliers de la croissance économique des pays d'Afrique de l'Ouest. Cette prédominance du secteur agricole dans les pays ouest africains implique que tout développement économique viable et durable de ces pays doit être basé sur le développement agricole. Toutefois, l'agriculture ouest africaine fait face à de nombreuses contraintes démographiques, édaphiques (sols comptant parmi les plus pauvres du monde), climatiques (pluviométrie aléatoire) et technologiques ainsi qu'à un contexte de mondialisation qui contribuent à rendre complexe son environnement de production. Du point de vue technologique, la faiblesse des apports en innovations technologiques limite la croissance agricole. Il en est de même de la pression parasitaire (insectes, nématodes et maladies) qui en découle et qui, dans beaucoup de cas, peut donner lieu à des pertes avoisinant 70% à 100% de la récolte potentielle, notamment sur les cultures vivrières. Toutes ces contraintes se traduisent par une faible productivité qui ne permet pas de couvrir de manière satisfaisante les besoins alimentaires d'une population qui croît à un taux plus élevé et de plus en plus urbanisée.

Les actions réalisées contre les ennemis des cultures depuis plusieurs années ont mis en évidence la libre circulation des pesticides dangereux dans l'espace CEDEAO avec une faiblesse dans le processus d'homologation des pesticides dans les pays pris individuellement.

Pour faire face à la pression parasitaire, la lutte chimique constitue le plus souvent le principal, voire

the environment and preserving natural resources through agricultural intensification, integrated production and pest management practices. To achieve these objectives, there should be, among others, supply channels that enable producers to have adequate access to good quality pesticides.

Although phytosanitary products help to protect crops and harvests, they also pose risks when used wrongly. The production, distribution and use of these products are regulated in industrialized countries because of their toxicity. For several reasons, West African countries have difficulties to achieve efficient pesticides management. Most countries do not succeed in controlling importation of pesticides and do not have enough qualified personnel to ensure adequate commercialisation and use of the products. In addition, countries have limited capacity in the storage and management of obsolete pesticide stocks and are therefore obliged to hold pesticide stocks in case of unforeseen emergency and do not have the necessary technology to safely destroy obsolete products. Consequently, a number of issues threaten human health, the environment and the security of private investment in the ECOWAS sub-region. These issues are related to the following conditions:

- Importation of inappropriate plant protection products;
- Circulation of fraudulent and obsolete products;
- Inadequate use and misuse of pesticides in agricultural production;
- Accumulation of obsolete stocks of pesticides in the region.

The West Africa pesticides market has become small because of fragmentation due to national regulations. Furthermore, they are expensive to enter because of national registration requirements and procedures, that are quite expensive in most cases and do not encourage private investment in many countries which have similar agro-ecological conditions.

Regional Cooperation

The protection of human and environmental health when using plant protection products and the promotion of private investment in local and regional pesticide industry depends on a number of factors, such as the establishment of an effective regulatory framework to control the production and the marketing of pesticides at national and regional level.

At regional level, ECOWAS, CILSS and UEMOA

l'unique recours dans les Etats. Composante essentielle d'une agriculture durable moderne, la protection phytosanitaire contribue à réaliser au mieux le rendement potentiel des cultures, à protéger l'environnement et à préserver les ressources naturelles à travers l'intensification agricole, la lutte intégrée et la gestion intégrée de la production. La réalisation de ces objectifs nécessite, entre autres, l'existence de circuits d'approvisionnement qui assurent aux producteurs une disponibilité et une accessibilité adéquates des/aux pesticides de qualité.

Bien que les produits phytosanitaires contribuent à protéger les cultures et les récoltes, ils présentent des risques lorsqu'ils sont mal utilisés. Du fait de leur toxicité, la production, la distribution et l'utilisation de ces produits font l'objet de réglementations dans les pays industrialisés. Pour plusieurs raisons, les pays de l'Afrique de l'Ouest ont du mal à en assurer une gestion adéquate. La plupart d'entre eux ne réussissent pas à en contrôler l'importation et manquent de personnel qualifié en quantité suffisante pour en assurer une commercialisation et utilisation correcte. Par ailleurs, ils ont des capacités médiocres de magasinage et de gestion des stocks, sont contraints à maintenir des stocks en cas d'urgences imprévisibles et ne disposent pas de technologies permettant de détruire ces produits en toute sécurité. Il découle de ces insuffisances un certain nombre de problèmes qui menacent la santé humaine, l'environnement et la sécurité de l'investissement privé dans l'espace CEDEAO, et qui sont liés aux conditions suivantes:

- L'importation de produits phytopharmaceutiques non appropriés ;
- La circulation de produits phytopharmaceutiques frauduleux et obsolètes ;
- L'utilisation inadéquate de pesticides dans les productions agricoles ;
- L'accumulation de stocks obsolètes de pesticides dans la région.

La fragmentation du marché par des réglementations nationales les rend très étroits et chers à pénétrer du fait des procédures d'homologation nationales souvent très onéreuses qui n'encouragent pas l'investissement privé, alors que plusieurs Etats partagent des ensembles Agro-écologiques semblables.

Coopération régionale

La protection de la santé humaine et de l'environnement lors de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et la promotion de l'investissement privé dépend de plusieurs facteurs parmi lesquels figurent la mise en place et la mise en œuvre effective d'un cadre juridique régissant la

are working towards the harmonization of national pesticides legislation/regulations. This initiative is part of the implementation of their agricultural policy and is carried out with the help of the ECOWAS-UEMOA joint project called MIR project which is implemented by IFDC in partnership with other actors including CropLife Africa/Middle East and the Sahelian Pesticides Committee to promote, to the extent possible, the private-public partnership.

The need for a regional regulatory framework for pesticide production and marketing in the ECOWAS sub-region arises from the regional integration option adopted by Member States of the two regional organisations (ECOWAS and UEMOA). This concept is clearly manifested through the adoption of regional agricultural policies and the resulting action plans and programmes. One of the components of these policies is the expansion of the regional market through the harmonization of sanitary and phytosanitary measures. This need also arises from the mutual benefits for these countries to work together to meet the requirements for residue levels for pesticides and traceability that restrict access to international markets. It also arises from commitments made by member States through ratification and signatory of international pesticides conventions to facilitate the circulation and the use of these products and to reduce the risks associated with their handling.

To achieve a harmonised, regulatory, regional and concerted framework, ECOWAS and UEMOA rely on lessons from existing or past instruments and experiences in West Africa. These include the *Sahelian Pesticides Committee (CSP)* and the *Comité Phytopharmaceutique de la zone Humide d'Afrique de l'Ouest et du Centre (CPHAOC)*.

The CSP, which is probably the most successful experience in harmonisation in Sub-Saharan Africa, is tasked with the implementation of a common regulation on pesticides registration in the Nine CILSS member countries, namely: Burkina Faso, Cape Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Mali, Mauritania, Niger, Senegal and Chad. The CPHAOC was composed of five West African coastal countries (Benin, Côte d'Ivoire, Ghana, Republic of Guinea and Togo) and its main achievements are (a) the adoption of a common form to apply for pesticide registration; (b) the adoption of a common labelling scheme and (c) the creation of a server as a regional communication tool.

production et le commerce de ces produits tant au niveau national que régional. Au niveau régional, la CEDEAO, le CILSS et l'UEMOA ont entrepris d'œuvrer pour l'harmonisation des réglementations nationales. Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de leurs politiques agricoles ; elle s'exécute avec l'appui du projet conjoint CEDEAO-UEMOA dénommé Projet MIR mis en œuvre par l'IFDC en partenariat avec d'autres acteurs dont CropLife Afrique et Moyen-Orient et du Comité Sahélien des Pesticides, pour ce qui est des pesticides.

La nécessité d'un cadre juridique régional de la production et le commerce des pesticides dans l'espace CEDEAO découle par ailleurs de l'option d'intégration régionale adoptée par les Etats membres des deux organisations régionales (CEDEAO et UEMOA). Cette volonté est clairement manifestée à travers l'adoption de politiques agricoles régionales et des plans d'action et programmes mobilisateurs qui en découlent. L'une des composantes de ces politiques est l'approfondissement du marché régional à travers l'harmonisation des normes et standards sanitaires et phytosanitaires. Cette nécessité découle aussi des avantages que ces pays ont à travailler ensemble pour satisfaire les exigences en matière de limites des résidus des pesticides et de traçabilité qui limitent l'accès aux marchés internationaux. Elle découle enfin des engagements pris par les Etats membres à travers les conventions internationales traitant des pesticides en vue de faciliter les mouvements et l'utilisation de ces produits et de réduire les risques liés à leur manipulation.

Pour parvenir à un cadre juridique régional unique, concerté, la CEDEAO et l'UEMOA, s'appuyant sur les instruments et expériences existant ou ayant existé en Afrique de l'Ouest en vue d'en tirer des enseignements. Il s'agit notamment du *Comité Sahélien des Pesticides (CSP)* et du *Comité Phytopharmaceutique de la zone Humide d'Afrique de l'Ouest et du Centre (CPHAOC)*. Le CSP, qui est probablement l'expérience la plus réussie d'harmonisation en Afrique subsaharienne, est chargé de la mise en œuvre de la réglementation sur l'homologation des pesticides commune pour les neuf pays du CILSS : Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad. Quant au deuxième, il a regroupé cinq pays côtiers d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, République de Guinée et Togo) et ses principales réalisations se résument en (a) l'adoption d'un formulaire commun de demande d'homologation; (b) l'adoption d'un système d'étiquetage commun, et (c) la création d'un serveur comme outil régional de communication.

The regional pesticides registration approach, which is based on many principles including the principles of complementarity and subsidiarity is three-pronged as follows:

1. the pre-registration stage: This is the experimentation stage at research institutes and organisations (national or regional) based on the principle of acceptance and mutual recognition of results which conform with validated rules and procedures.

2. the registration stage: This is the evaluation process by COAHP (through its two sub-committees: Sahelian and Humid zones) which should culminate in a "single" sales authorization or registration if the application is approved in the ECOWAS sub-region. It is done by COAHP at regional level.

3. the post-registration stage: During this stage, registered products are controlled and monitored when they are used in the field. This is done at national level by responsible bodies such as the National Committees on the Management of Pesticides.

This regional regulation is aimed at pooling the available expertise in assessing and managing chemicals in all the member States for pesticides registration. *The Comité Ouest Africain d'homologation des Pesticides (COAHP)* is the implementing body for the regional regulation which assesses registration requests submitted by phyto-pharmaceutical firms and grants sales authorizations for all ECOWAS member states that represent a regional market of more than 300 million inhabitants.

Update on the ongoing process

To date, 11 technical validation workshops and coordinating meetings have been held as part of this initiative. The ECOWAS Council of Ministers met from 17th to 18th May 2008 in Abuja at its sixtieth regular session to enact the **Regulation C/REG.4/05/2008** on harmonizing rules governing pesticides registration in the ECOWAS sub-region. Implementing regulations on the terms of reference, organisation and operation of the West African Committee for Pesticide Approval as well as 62 protocols necessary to assess the biological performance of the products that will be submitted for registration, have already gone through a technical validation by experts of the member States and should be adopted very soon by the

Reposant plusieurs principes, dont les principes de complémentarité et de subsidiarité, l'approche régionale d'homologation des pesticides consiste en trois phases :

1. la phase pré-homologation : Elle correspond à l'étape des expérimentations au niveau des institutions et structures de recherche (nationales ou régionales) avec le principe de l'acceptation et de reconnaissance mutuelle des résultats conformément aux règles et protocoles validés.

2. la phase d'homologation : Elle correspond à l'évaluation des dossiers par le COAHP (à travers ses deux sous comités : zone sahélienne et zone humide) ce qui devrait aboutir à une autorisation de vente « unique » ou une homologation si le dossier est accepté dans l'espace CEDEAO. Elle s'effectue au niveau régional par le COAHP.

3. la phase post-homologation : Elle consiste au contrôle, à la vulgarisation et la surveillance des produits homologués lors de leur utilisation en milieu réel. Elle s'effectue au niveau national par des structures habilitées telles que les « Comités nationaux de Gestion des Pesticides » dont la création ou le renforcement de compétences techniques par le règlement **C/REG.4/05/2008**.

L'objectif principal de cette Réglementation régionale était de mettre en commun l'expertise en évaluation et en gestion des produits phytopharmaceutiques de l'ensemble des Etats membres pour l'homologation des pesticides. Le Comité Ouest Africain d'homologation des Pesticides (COAHP), est l'organe d'exécution de la Réglementation régionale, en vue d'évaluer les dossiers d'homologation soumis par les firmes phytopharmaceutiques et d'octroyer les autorisations de vente pour l'ensemble des Etats membres de la CEDEAO, marchés régionales de plus de 300 millions d'habitant.

L'état du processus en cours

A ce jour, cette initiative a consisté en 11 ateliers de validations techniques et rencontres de concertation. Réuni à Abuja les 17 et 18 mai 2008 dans le cadre de sa soixantième session ordinaire, le Conseil des Ministres statutaires de la CEDEAO a édicté le **Règlement C/REG.4/05/2008** portant harmonisation des règles régissant l'homologation des pesticides dans l'espace CEDEAO. Des textes d'application relatifs aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du Comité Ouest Africain d'homologation des pesticides ainsi que 62 protocoles nécessaires pour l'évaluation de l'efficacité biologique des produits qui seront soumis à l'homologation ont déjà faits l'objet d'une validation technique par les experts des Etats membres ; ils devront être adoptés incessamment par la Commission de la CEDEAO.

ECOWAS Commission. The **C/REG.4/05/2008** regulation institutes a common regulation for member States. In particular, it:

- Creates a regional pesticides management body with two (2) divisions to enhance its functioning and to closely work with national pesticide management committees.
- Institutes regional pesticide management instruments: (a) list of registered pesticides, (b) list of severely restricted pesticides, (c) list of pesticides being monitored for toxicity, (d) list of banned pesticides (e) list of registered pesticides identified in each Member State (based on the regional list).
- Gives each Member State the right to refuse placing on the national market a registered pesticide or of a pesticide that has been granted a Provisional Sales Authorization (PSA) under specific conditions each Member State should specify to the regional community.
- Establishes the obligation to register any pesticides placed on the market and used in Member States' territories in accordance with specified provisions
- Fixes the period of validity of the registration to five (5) years (renewable).
- Specifies that registration may be granted with specific restrictions on its use.
- Assigns responsibility for pesticides evaluation in member States to COAHP which does the evaluation for all member States. The final registration decision is however the responsibility of the Commission.
- Specifies registration conditions and process.
- Requests and standardizes labelling and assigns the Commission the responsibility to determine the minimum amount of information to be provided on a label.
- Subjects the importation of pesticides to a system of prior authorization.
- Assigns Member States the responsibility to control the distribution and use of pesticides after registration as well as to define the policy on packaging and pesticide stock management and control procedure.

Conclusion and Prospects

ECOWAS, UEMOA and CILSS are considering joint implementation of these regulations. This

Le Règlement C/REG.4/05/2008 suscite institue une réglementation commune aux Etats membres. En particulier, il:

- Créé un organe régional de gestion des pesticides organisé en deux (2) démembrements pour améliorer son fonctionnement et travailler en étroite collaboration avec les comités nationaux de gestion des pesticides.
- Institue des instruments régionaux de gestion des pesticides : (a) liste des pesticides homologués, (b) liste des pesticides sévèrement réglementés, (c) liste des pesticides sous toxico-vigilance, (d) liste des pesticides interdits et (e) liste des pesticides homologués retenus dans chaque Etat membre (basée sur la liste régionale).
- Accorde cependant le droit à tout Etat membre de ne pas autoriser la mise sur le marché national d'un pesticide homologué, ou ayant reçu une autorisation provisoire de vente (APV) de la Commission sous des conditions spécifiques que l'Etat membre se devra de préciser à la communauté régionale.
- Institue l'obligation d'homologation de tout pesticide mis sur le marché et utilisé sur le territoire des Etats membres conformément aux dispositions qu'il précise.
- Fixe la durée de validité de l'homologation à cinq (5) ans renouvelable.
- Précise que l'homologation peut être donnée avec des restrictions spécifiques d'utilisation.
- Attribue la responsabilité de l'évaluation des pesticides dans les Etats membres au COAHP qui les fait pour l'ensemble des États membres. La décision finale d'homologation relève cependant de la compétence de la Commission.
- Précise par ailleurs les conditions et procédures d'homologation.
- Exige et standardise l'étiquetage et attribue à la Commission la responsabilité de déterminer le minimum d'information à fournir sur une étiquette.
- Il soumet l'importation des pesticides à un régime d'autorisation préalable.
- Donne aux États membres la responsabilité du contrôle post-homologation de la distribution et l'utilisation des pesticides ainsi que de la détermination de la politique de gestion des emballages et des stocks de pesticides, et des procédures de contrôle.

Conclusion et perspectives

La CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS envisagent une mise en œuvre conjointe de ces Règlements. Cette mise en œuvre nécessitera la conjugaison des

implementation will require the combined efforts of ECOWAS and UEMOA as well as other regional institutions (CILSS, FAO, CORAF/WECARD, etc.) and those of Member States supported by development partners in order to strengthen the capacity of member States to effectively implement this legal framework. It is proposed that the *Comité Ouest Africain d'Homologation des Pesticides* should be a single regional common authority for the management of pesticides. There is no doubt that an effective implementation of this legal framework will greatly contribute to increasing national food security significantly reducing poverty and increasing economic growth in the region. In addition, the success of implementation will depend on the importance given by Member States and other stakeholders to regional integration for the benefit of the agricultural population of West Africa and the protection of public health. The capacity of ECOWAS and UEMOA to effectively implement these regulations depends not only on their political will and that of the Member States but also on the advocacy capacity of the other stakeholders. Finally, according to the principle of the primacy of community law over national law, resulting in the “**de facto immediacy**” and “**the uselessness and ineffectiveness of the transposition of a community regulation at national level**”, technical and financial Partners who get involved in the process must understand and agree to support this regional integration process and improve their responses to avoid confusion and misunderstanding by users.

efforts de la CEDEAO et l'UEMOA, d'autres institutions régionales (CILSS, FAO, CORAF, etc..) avec ceux des Etats membres soutenus par les partenaires au développement en vue de renforcer la capacité des Etats membres à mettre en œuvre efficacement ce cadre juridique.

De façon pratique, il est prévu que le « **Comité Ouest Africain d'Homologation des Pesticides** » soit une instance régionale commune et unique de gestion des Pesticides. Il ne fait pas de doute qu'une mise en œuvre effective de ce cadre juridique constituera une contribution importante de la marche de la région vers une plus grande sécurité et souveraineté alimentaire, une réduction significative de la pauvreté et une croissance économique accrue. Il est également évident que la réussite de cette mise en œuvre dépendra aussi de la place que les États membres et autres parties prenantes accordent à l'idéal d'intégration régionale pour l'intérêt de la population agricole ouest africaine et pour la protection de la santé publique. En d'autres termes, la capacité de la CEDEAO et de l'UEMOA à mettre en œuvre de manière efficace ces Règlements, dépend non seulement de leur volonté politique et de celle des États membres, mais aussi de la capacité de plaider des autres parties prenantes.

Enfin, selon le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit nationale, ayant pour conséquence « *l'imédiateté de fait* » et « *l'inutilité et l'inefficacité de la transposition d'un règlement communautaire au niveau national* », les Partenaires Techniques et financiers qui s'engagent dans ce processus doivent comprendre et accepter de soutenir ce processus d'intégration régionale, et améliorer leurs interventions afin d'éviter des confusions et des incompréhensions au niveau des utilisateurs.