Veille citoyenne d'information sur les OGM et les semences

KENYA : bientôt ouvert aux OGM ?

Par Bettina BALMER*

Publié le 18/11/2016, modifié le 09/03/2026



Alors que le Burkina Faso est en phase de démantèlement de sa filière de coton OGM, le Kenya est en passe d'en accepter les essais en champ. La porte s'est entrouverte en janvier 2016 pour le maïs Bt ; celle du coton ne devrait pas tarder. Le compte à rebours a commencé. Si l'autorisation de mise en marché est accordée, le Kenya sera le quatrième pays africain, après l'Afrique du Sud, le Burkina Faso et le Soudan, ouvert aux OGM.

Plusieurs facteurs favorisent l'implantation des OGM dans un pays : aspects économiques et agronomiques, politiques mises en place (ou l'absence de politiques d'ailleurs), et capacité des gouvernements à gérer la recherche et le développement des filières ainsi qu'à tenir compte (ou non) de l'avis de la société civile.
Si l'on analyse le cas du coton au Kenya, l'industrie textile a connu son heure de gloire suivie d'un

déclin : les gouvernements récents ont essayé de redresser la barre en stimulant divers maillons de la chaîne de valeur. Celui de la qualité de la matière première, le coton, reste pour l'heure, le maillon faible. Autant dire qu'il s'agit là d'une opportunité pour les transnationales qui déploient des moyens proches de l'indécence face à un gouvernement aux moyens exsangues, comme bien souvent sur ce continent. Difficile dans ce cas de résister au chant des sirènes.
Mais pourquoi le Kenya intéresse-t-il tant Monsanto alors que ce pays ne figure pas parmi les leaders africains subsahariens de la production de coton ? Explication en quatre actes.

Paysage agricole, Kenya

Crédits : Neil Palmer (CIAT)

Acte 1 : préparation d'un terreau fertile au coton Bt

Jusqu'aux années 60

Le Kenya, à l'instar d'autres pays africains, dispose d'une longue tradition cotonnière. Le coton y a été introduit en 1902 par l'administration coloniale britannique. En 1953, le gouvernement crée le *Board* du marketing de la fibre et de la graine de coton dont le rôle principal consistait à gérer la filière, de la production de coton à la commercialisation de fil. A cette époque, les unions de coopératives étaient formées afin de couvrir les activités primaires telles l'approvisionnement en intrants et le paiement des fermiers.

1963-1986 : heures de gloire du textile kenyan

Depuis l'indépendance (1963), l'industrie cotonnière du Kenya a connu différentes phases. La politique d'industrialisation par substitution aux importations mise en place juste après l'indépendance, de 1963 à 1986, a coïncidé avec une période où le textile se portait bien. Durant ce laps de temps, la filière coton/textile était robuste et intégrée. Elle bénéficiait de mécanismes de support institutionnel importants, de la participation du secteur public et de programmes de subvention élaborés. La filière était dominée par les sociétés privées d'égrenage largement soutenues et bien organisées pour la mise en marché. Par ailleurs, le gouvernement avait investi alors dans les sites de production textile qui fournissaient les entreprises de l'habillement. 1984 enregistre un pic de production avec 70 000 balles utilisées par l'industrie locale qui comptait alors 52 usines textiles et employait 42 000 personnes. Cette industrie constituait le second pourvoyeur d'emplois après la fonction publique.

1986-1995 : le déclin par la libéralisation

La filature et le tissage déclinent du fait du retrait du gouvernement de la gestion de la filière. Ce retrait s'inscrit dans un mouvement de libéralisation prôné conjointement par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale. Cet effondrement est dû aux réformes économiques libérales favorisant la privatisation, la baisse de l'intervention de l'État sous le Programme d'Ajustement Structurel et la libéralisation du commerce des années 80/90. Le *Board* du coton est mis en dormance à partir de 1993. L'État se retire, certainement trop rapidement, de la filière, comptant sur le secteur privé pour reprendre la main sur les pans largement soutenus, ce qui ne fut pas le cas. La corruption et la mauvaise gestion du défunt *Board* du Coton ont achevé la chute de cette industrie.

A partir de 1995 : régionalisation et faible impact sur le textile kenyan

Le Kenya intègre des blocs régionaux tels l'EAC [1], le COMESA [2] et l'IGAD [3]. Néanmoins, ces politiques d'intégration régionale n'arriveront pas à enrayer le processus de déclin de l'industrie textile kenyane.

Un agriculteur de la région de Kisumu, Kenya

Crédits : Neil Palmer (CIAT)

Depuis 2000 : mondialisation et tentative de restructuration

Toutefois, à partir des années 2000, le secteur connaît un redressement intermittent et des bonnes performances dans le cadre d'initiatives internationales et régionales qui ont des impacts positifs sur l'industrie textile. Le pays a tenté de relancer cette industrie, notamment *via* une initiative du Congrès étasunien (qui adopta alors la loi intitulée *African Growth and Opportunity Act* - AGOA) qui vise à développer les activités économiques des pays subsahariens en leur facilitant l'accès au marché étasunien. Datant de 2002, elle a été renouvelée en 2015, jusqu'en 2025. Des performances assez encourageantes ont permis de développer les exportations vers les États-Unis. Mais ce dispositif ne permet guère au pays que d'être pourvoyeur d'une main d'œuvre bon marché dans le segment de l'assemblage textile localisé dans des zones franches d'exportation. Cette activité vit en cloison étanche vis-à-vis de l'industrie locale. Son interface avec cette dernière se résume à une part minime : le tissu et autres intrants sont importés, laissant en jachère l'amont de la filière. Sans approvisionnement local, la chaîne de valeur reste rompue.

Fin des accords multifibres en 2005

Accords internationaux dérogatoires au GATT (prédécesseur de l'OMC), les accords multifibres régissaient le commerce international dans la filière textile depuis 1974 par des quotas d'importation. Jusqu'à 200 accords bilatéraux ont été signés dans ce cadre. L'accord de Marrakech (1994) instituant l'OMC signe le démantèlement de ces accords multifibres à l'horizon 2005. Craignant l'envahissement par les produits chinois, les Etats-Unis et l'Union européenne maintiennent face à ce pays une barrière d'accès à leur marché jusqu'en 2008. Ce système de quotas avait été instauré pour protéger les industries du Nord face à l'ouverture progressive des marchés aux produits textiles des pays du Sud, beaucoup plus compétitifs en raison du faible coût de leur main d'œuvre. Mais s'ils ont limité les exportations des grands producteurs comme la Chine ou l'Inde, les quotas ont aussi garanti l'accès aux marchés pour d'autres pays moins compétitifs comme le Kenya. La fin de cet accord a précipité l'effondrement de la confection kényane. Actuellement à peine 12 à 15 sites de tissage sont actifs sur un total d'une cinquantaine il y a trente ans, si tant est que l'on puisse parler d'activité puisque cette dernière plafonne en moyenne à moins de 45% de la capacité de production.

Fin des années 2000 : le textile, priorité du gouvernement ?

Dans le cadre de son schéma de développement « Vision 2030 » élaboré en 2007, ainsi que dans son plan moyen-terme 2008-2012 et sa Stratégie de Développement du Secteur Agricole 2010-2020 [4] (2009), le gouvernement d'alors a inscrit l'industrie cotonnière dans les secteurs prioritaires pour la création d'emploi, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Jusqu'à aujourd'hui, force est de constater que l'impact de ces politiques sur les performances sectorielles reste modéré voire insignifiant. Actuellement le gouvernement ne subventionne pas le secteur du coton mais il soutient les petits producteurs *via* la fourniture de semences, la vulgarisation agricole qui reste bien en deçà des besoins et la recherche. Hormis la mention de priorité de la filière coton-textile dans le plan « Vision 2030 », le secteur ne bénéficie pas à

proprement parler de politique dédiée.

Défis et challenges

Les défis à relever dans la filière sont nombreux : amélioration de la productivité, baisse des coûts de la main d'œuvre et de l'énergie, amélioration de la logistique, baisse du coût du crédit, stabilisation des prix et des débouchés qui restent incertains face à la concurrence asiatique, croissance des investissements et, enfin, amélioration de la qualité le long de la chaîne, à commencer par celle du coton.

La production de coton est très atomisée et issue d'exploitations familiales : elle est le fait de 40 000 petits producteurs disposant de moins de 2 hectares chacun (en majorité moins de 1 hectare). Elle n'est pas mécanisée, la récolte est manuelle. Les producteurs ne sont guère organisés. Ils bénéficient certes de services de vulgarisation agricole de la part du gouvernement mais de manière insuffisante. Le rendement reste très faible comparativement à ce qui peut être espéré avec des variétés commerciales classiques : 200 à 350 kg/ha/an. Cette production est loin de couvrir la demande nationale de fibre de coton, estimée par la Cotton Development Authority (CODA) à 20 000 tonnes. Elle est actuellement de 4 000 tonnes/an. 80% des besoins sont donc couverts par les importations.
Deux variétés de coton ont été développées par Kalro (ex-Kari) [5], institut public de recherche agronomique. Elles constituent actuellement les seules semences commercialisées et utilisées. Elles sont multipliées par Kenya Seed Co, le principal opérateur dans les semences du pays et le plus adapté selon les autorités pour la certification des semences de coton ; un plan de certification a d'ailleurs été mis en place pour cette culture. Les variétés en question sont les suivantes : KSA 81M cultivée dans les régions de l'Ouest et Hart 89M adaptée aux conditions pédoclimatiques de l'Est du pays.
Le Kenya ne fait donc pas partie des leaders de l'Afrique subsaharienne de la production de coton. Au contraire, la production peine à couvrir la demande intérieure. Elle a beau figurer parmi les priorités du gouvernement, elle est loin de la situation que l'on peut observer dans d'autres pays africains tels le Burkina Faso, exportateur net de coton. Ceci dit, cette situation ne rend les instances publiques que plus attentives à quelque chant de sirènes biotechnologiques qui promettent des jours meilleurs à force d'arguments économiques, de meilleurs rendements, de meilleure profitabilité, en bref, tous ces arguments qui ont été battus en brèche récemment au Burkina Faso.

Coton fibre et coton graine, Kenya

Crédits : Ifpri

Acte 2 : cadre règlementaire et process (classique) d'encadrement des OGM

Le Kenya est-il en mesure de gérer et d'encadrer la production agricole issue de semences génétiquement modifiées (GM) ? Il s'est doté d'une loi cadre en matière de biosécurité.
L'Autorité nationale de Biosécurité (NBA) est la pièce maîtresse du dispositif actuel. Elle prend le relais de la National Biosafety Committee (NBC) et constitue l'organe de supervision et de contrôle du transfert, de la manipulation et de l'usage des OGM, en vue de veiller à la santé humaine et animale et de protéger l'environnement. Elle est en charge notamment de la gestion des demandes d'autorisation de mise en marché, de la coordination des activités de recherches et enquêtes, de conseil auprès du gouvernement, de promotion et d'éducation du public sur ces sujets et, au final, de l'approbation de l'usage des OGM.
D'autres parties prenantes influencent la chaîne décisionnelle en fournissant des éléments scientifiques et techniques, notamment Kalro. Il n'est de secret pour personne que Monsanto a

financé la recherche en laboratoire et les essais confinés sur les OGM de coton et de maïs. Les chercheurs ayant participé à ces recherches sont, pour la plupart, acquis à ces biotechnologies.
Kephis [6], en tant qu'agence publique en charge de l'inspection en matière de santé végétale, fournit pour sa part des services scientifiques destinés à assurer la qualité des produits agricoles et de l'alimentation. L'agence va notamment être en charge des futurs essais des OGM en plein champ. Par ailleurs, elle valide la qualité agronomique des semences.
La *Cotton Development Authority* a très certainement son mot à dire mais moins sur les aspects scientifiques qu'économiques et de gestion de filière. Elle travaille sur l'amélioration des variétés locales.
Néanmoins, selon les dires d'experts, le Kenya ne dispose pas de l'arsenal suffisant en matière de laboratoire et d'équipes pour assurer une biosécurité efficace. Et le système de surveillance et d'inspection aux points d'entrée dans le pays souffre de certaines faiblesses.

Un agriculteur de la région de Giaki, Kenya

Crédits : P. Casier (CGIAR)

Acte 3 : entrée en scène de Monsanto

Alors que les transnationales des biotechnologies voudraient le faire croire, les OGM ne sont pas une fatalité dans un contexte de filière déprimée et dans des pays assurant difficilement leur sécurité alimentaire. Mais il est vrai que la recherche agronomique demande des moyens, moyens souvent offerts par ces mêmes transnationales pour orienter la recherche dans leur sens.
Monsanto a pris position au Kenya par le biais du coton Bt au début des années 2000, puis plus tardivement avec le maïs. En 2002, le groupe a déposé une demande officielle d'importation de semences de coton en vue de réaliser des essais. Cette demande a été acceptée en 2003. Les essais en laboratoire démarrent en 2005 avec deux variétés : Deltapine 404 BG (BG pour BollGard®, nom commercial du coton Bt de Monsanto) et Deltapine 448 B. Ces variétés ont été remplacées à partir de 2007 par la variété Bollgard®II pour un essai confiné en champ sur une superficie d'un hectare et ce, jusqu'en 2010. Le confinement s'entend aussi bien sous serre qu'en champ avec un accès limité aux personnes autorisées.
Sur cette même période, Kalro effectue en parallèle des essais ouverts avec une variété Deltapine non OGM et ses variétés locales conventionnelles afin de pouvoir comparer au final le résultat entre ces diverses options. À noter qu'à ce stade n'étaient mis sous la loupe que les éléments de résistance aux nuisibles, notamment aux insectes, lépidoptères et coléoptères très actifs sur cette plante, l'impact sur les auxiliaires de culture et les problématiques de pollinisation croisée entre variétés OGM et non. La qualité du coton ne rentrait pas en ligne de compte. Selon un chercheur qui a mené ces essais [7], les résultats obtenus n'avaient pas démontré clairement une supériorité du coton Bt sur le conventionnel face aux attaques des insectes.
A partir de juin 2010, au terme de ces essais, les résultats ont été analysés. Un plan de diffusion a été élaboré par les diverses parties prenantes (NBA, Coda, Kephis, Kalro), plan qui aurait dû mener en toute logique à la mise en marché du coton GM quelques années plus tard. Il incluait un *business* plan, des essais en champ, des essais en vue de tester la valeur agronomique, la recherche au-delà des essais confinés, les activités de sensibilisation ainsi que la gestion des risques et résistance aux insectes.

Décembre 2012 : coup de théâtre et coup d'arrêt aux velléités de Monsanto.

Le Kenya interdit l'importation d'OGM sur la base du principe de précaution, notamment suite à la divulgation de l'étude toxicologique de Gilles-Eric Séralini relative à l'impact du maïs GM sur la santé de rats. Cette interdiction est depuis lors en vigueur. Mais pour combien de temps ? Des voix s'élèvent en effet pour lever cette interdiction grâce à un lobbying actif de Monsanto appuyé par

diverses organisations dont l'African Agricultural Technology Foundation – Fondation Africaine pour les Technologies Agricoles (AAFT) [8] avec qui la multinationale a signé un protocole d'entente. Ce protocole la positionne comme fournisseuse de biotechnologie pour le maïs Bt.
Il importe de préciser à ce stade que l'importation de maïs représente un enjeu dans ce pays dont la sécurité alimentaire n'est pas forcément assurée et pour qui le maïs constitue un aliment de base. D'où les inquiétudes d'alors de la ministre de la Santé à la lecture de l'étude du professeur Séralini.
Ceci dit, la recherche continue au travers d'essais confinés, en attendant de lever les entraves au commerce de ces semences GM. Depuis sa création en 2009, la NBA a autorisé les recherches sur le maïs (MON87460, MON810 Bt et la somme des deux gènes - appelés communément gènes empilés) mais aussi sur d'autres plantes transgéniques telles la banane, le pois d'Angole, le manioc, l'igname, le sorgho, la patate douce, la pomme de terre et même une variété de fleur. Le coton, lui, n'apparaît plus dans les listings de la NBA [9].
La logistique constitue un autre enjeu dans la diffusion des OGM. Le Kenya au travers de son infrastructure notamment portuaire de Mombasa représente un des principaux points d'entrée en Afrique de l'Est de marchandises, dont l'aide alimentaire destinée aux pays voisins plus ou moins en crise, plus ou moins en état d'urgence. En 2011, lors de la crise alimentaire qui a touché la corne de l'Afrique, la NBA avait autorisé le transit et l'importation dans le cadre du programme alimentaire mondial (PAM) de produits GM. Si la majorité des quantités concernait de la farine de maïs devant servir à des fins humanitaires, 1 200 tonnes de maïs et soja sont entrées dans le pays. On peut se poser la question de l'utilisation de ces semences à des fins de culture plutôt qu'alimentaire.

Une agricultrice kenyane

Crédits : One Acre Fund

Acte 4 : le début de la fin ?

Dans l'immédiat, même si Bayer et Syngenta sont présents dans le pays au travers de plusieurs filiales, sur leurs activités traditionnelles (semences, plants, pesticides), seul Monsanto est passé à l'offensive en matière de maïs et coton OGM.
Le Kenya avance donc sur ce front, non sans une levée de bouclier de la société civile, des associations et des ONG anti-OGM. Des manifestations ont déjà eu lieu. Le terrain à l'évidence ne semble pas aussi facilement acquis qu'en Afrique du Sud qui a largement ouvert ses champs aux semences génétiquement manipulées. Mais il s'agit là-bas d'une autre histoire, d'un autre terreau.
Un facteur qu'il sera intéressant d'analyser sera l'impact sur les instances kenyanes du désengagement du Burkina Faso du coton Bt, en début 2016. Car on touche là, et certainement pour la première fois, à une objection de taille puisqu'elle concerne directement la qualité de la fibre, qualité portée au pinacle dans les arguments de vente de Monsanto & Co. Contrairement aux promesses de la multinationale, les sociétés cotonnières burkinabées perdent de l'argent avec le coton Bt.
Le délai d'ouverture éventuelle du marché kenyan à la commercialisation de semences GM est estimé à quatre ans au plus tôt [10]. En effet, en janvier 2016, la NBA a validé la demande émise par Kalro conjointement avec l'AATF en juin 2015, pour la mise en place d'essais de performance nationaux en plein champ de maïs Bt MON810. Il s'agit d'une phase obligatoire et préliminaire à la mise en marché de maïs GM. Cette phase est néanmoins conditionnée par l'approbation d'un rapport d'évaluation d'impact environnemental et social, d'un programme détaillé de gestion de biosécurité et d'une feuille de route de supervision. Et bien évidement le demandeur doit se conformer au cadre réglementaire existant. Les essais en champ qui doivent se faire au moins sur deux saisons et les phases ultérieures de test de la valeur agronomique et d'enregistrement des semences au catalogue prennent du temps. Si ces semences passent les tests, l'interdiction

d’importation d’OGM devrait être levée. À noter aussi que, vierge en théorie de tout OGM, le Kenya ne dispose pas encore de la réglementation concernant leur production. Le législateur a là encore du pain sur la planche.

Monsanto déplace son siège au Kenya... et obtient l’aval pour des essais en champ

2016 a aussi vu l’acceptation de la demande faite directement par la filiale kényane de Monsanto pour les essais en plein champs du coton BT (MON15985, gènes Cry 1Ac et Cry 2Ab2.). Cette dernière a en effet déposé une demande similaire à celle du maïs (mais directement cette fois-ci) en octobre 2015. Après des allers-retours de questions-réponses comme il se doit afin d’obtenir des éclaircissements sur divers points au vu des liasses de résultats des essais confinés et la prise en compte des commentaires de la société civile (elle avait 30 jours pour s’exprimer), le NBA approuve finalement en septembre de cette année la mise en place des essais en champs [11].

Reste à Monsanto à préparer son implantation sur ce marché. Les démarches de la transnationale ont abouti à l’inscription au catalogue kenyan de deux semences des variétés Deltapine de coton non OGM : DP486 en 2012 et DP485 en 2015. Au-delà des aspects réglementaires, la multiplication des semences, leur commercialisation et leur distribution constituent un enjeu de taille surtout lorsqu’on sait qu’il s’agira de distribuer des semences à des dizaines de milliers de petits producteurs et non à des grands exploitants agricoles tels qu’aux États-Unis par exemple.
Il est fort probable que la commercialisation se fera au travers de la filiale tanzanienne de Quton (Zimbabwe), société semencière du groupe Seed Co Ltd, spécialisée dans le coton. En 2014, le semencier indien Mahyco a repris 60% de Quton. Lorsqu’on sait que Mahyco dispose d’une joint-venture [12] avec Monsanto pour la distribution du coton Bt Bollgard® II en Inde, il est très aisé d’imaginer la suite.
À noter qu’après avoir conquis l’Afrique du Sud où il est désormais le leader du marché des semences, Monsanto a déménagé son siège africain de Johannesburg à Nairobi, capitale du Kenya, en janvier 2015, afin très certainement d’être au plus proche de ses nouvelles zones d’expansion : Kenya, Tanzanie, Éthiopie. Car il s’agit aussi de cela lorsqu’on envisage de s’implanter au Kenya : ce pays est une merveilleuse plateforme régionale pour de nombreux groupes, tous secteurs confondus. Dotée de bonnes infrastructures et d’un climat propice aux affaires, ce pays offre une base idéale pour une expansion régionale. Par ailleurs, ses institutions et son dispositif de gouvernance sont bien souvent plus développés que dans les pays voisins. Le Kenya est, de fait, bien souvent pris comme référence et son positionnement influence les gouvernements voisins.

Des questions encore sans réponses

Ceci dit, de nombreuses questions restent en suspens notamment celle du coût des semences : les semences locales sont non seulement peu onéreuses (de l’ordre de 0,35 EUR/kg) mais qui plus est, distribuées gratuitement par le gouvernement aux agriculteurs issus du petit paysannat afin de leur assurer une sécurité alimentaire. Comment l’entreprise Monsanto dont les semences GM peuvent facilement se vendre entre 13 et 26 EUR/kg pourra-t-elle placer ses semences ?
Ainsi que les autres questions générales sur ce sujet : quelles sont les conditions de rentabilité de l’innovation ? Quel sera son impact sur la réduction de la lutte chimique (lorsqu’on sait que le coton est une culture fortement traitée aux pesticides) ? Quel mode de gestion de la culture cotonnière permettra d’assurer la durabilité de l’innovation ? Et enfin, questions connexes lorsque les enjeux économiques dominent le débat : quel modèle de production est acceptable d’un point de vue social et environnemental ?

[1] East African Community

[2] Common Market for Eastern and Southern Africa

[3] Intergovernmental Authority on Development

[4] ASDS : Agricutural Sector Development Strategy

[5] Kenya Agricultural & Livestock Research Organization

[6] *Kenya Plant Health Directorate*

[7] interviewé par l'auteur au 1er semestre 2016

[8] African Agricultural Technology Foundation – Fondation Africaine pour les Technologies Agricoles : les principaux investisseurs sont des organismes américains acquis à la cause des OGM. La Rockefeller Foundation, the United States Agency for International Development (USAID) et l'agence d'aide au développement britannique (DFID) ont fourni un support financier pour la conception et le démarrage des activités de l'AATF. Ces donateurs restent les principaux investisseurs de l'AATF. Plus récemment, la Bill & Melinda Gates Foundation dont leur engagement pour le développement des OGM n'est plus à démontrer et la Howard G. Buffet Foundation fournissent des fonds conséquents dans le cadre de la mise en place d'un maïs tolérant à la sécheresse *via* le programme WEMA (Water Efficient Maize for Africa) dans lequel Monsanto fournit son maïs transgénique.

[9] http://ke.biosafetyclearinghouse.net/approvedgmo.shtml

[10] 2020, selon l'auteur

[11] http://www.biosafetykenya.go.ke/images/Press_release.pdf

[12] http://mmbindia.com/

Adresse de cet article : https://infogm.org/kenya-bientot-ouvert-aux-ogm/