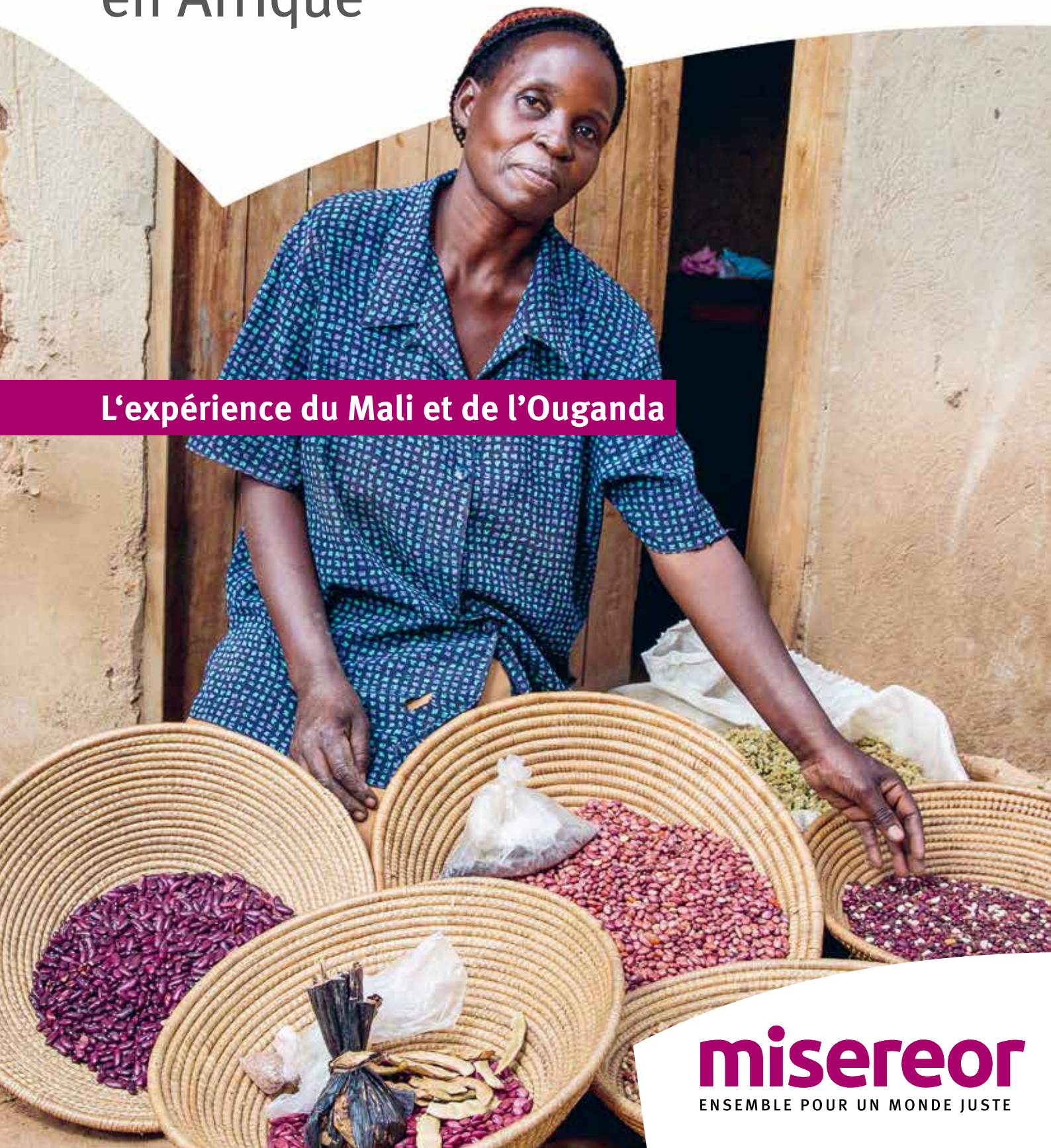


Vers la reconnaissance juridique des systèmes semenciers paysans en Afrique

L'expérience du Mali et de l'Ouganda



Informations de publication

Publié par

Bischöfliches Hilfswerk
Misereor e. V.

Adresse de bureau

Mozartstrasse 9
52064 Aachen
Téléphone: 0241 442-0
Fax: 0241 442-188
postmaster@misereor.de
www.misereor.de

Place de publication

Aachen, le 5 juillet 2023

Auteurs.trices

Mohamed Coulibaly
coulibalymohamed@hotmail.com

Karine Peschard
karine.peschard@graduateinstitute.ch

Éditeur

Sabine Dorlöchter-Sulser
sabine.dorloechter-sulser@misereor.de

Mise en page et conception graphique

Anja Hammers, Ulrike Kleine

Photo de couverture

Schwarzbach/Misereor

Avant-propos

« **R**econnaissance juridique et renforcement des systèmes semenciers paysans », telle était la principale revendication des paysan-ne-s et des représentant-e-s de la société civile de cinq pays d'Afrique de l'Ouest lors d'un séminaire sur les semences, organisé par Misereor à Dapaong, Togo, en 2019. La société civile africaine exprime cette revendication de plus en plus haut et fort. Dans la plupart des pays africains, le cadre juridique ne règlemente jusqu'à présent que le secteur formel des semences. Celui-ci ne concerne, à ce jour, qu'une part relativement faible de l'offre de semences en Afrique subsaharienne et se concentre souvent sur quelques plantes commercialement intéressantes, comme le maïs, le riz et les tomates, alors que 80 à 90 % des semences utilisées sont issues des systèmes semenciers paysans.

Les systèmes semenciers paysans remplissent des fonctions très diverses : ils préservent les variétés végétales des exploitations paysannes, les développent grâce à une sélection continue et les adaptent ainsi progressivement aux différentes zones agroécologiques et aux nouvelles conditions climatiques. Les réseaux de semences paysannes jouent un rôle clé pour la diffusion de semences et d'autres matériels végétaux : en facilitant leur partage, leur échange et leur commercialisation, ils contribuent à la diversité des variétés, fournissent un flux continu de nouveaux matériels génétiques et permettent d'accéder à des matériels végétaux, notamment pour des plantes négligées par le

secteur formel des semences. Les systèmes semenciers paysans préservent une diversité qui devient de plus en plus importante, au vu de l'aggravation de la crise climatique qui bouleverse le calendrier des cultures et rend les précipitations imprévisibles. Et beaucoup de paysan-ne-s considèrent que leurs semences ne sont pas seulement importantes pour les produits des récoltes, mais qu'elles constituent un « patrimoine précieux et vivant qui doit être préservé pour les générations futures ».

Malheureusement, jusqu'à présent, ni les grands atouts des systèmes semenciers paysans, ni le savoir-faire paysan qui va de pair, n'ont été reconnus (juridiquement) à leur juste valeur. Les dispositifs de régulation, qui ignorent les systèmes semenciers paysans ou essaient de les encadrer selon les mêmes procédures et normes que le secteur semencier commercial, menacent la fonction des systèmes paysans et donc la sécurité alimentaire des pays qui en dépendent. Bien souvent, les variétés paysannes disparaissent sous les radars. Citons, à titre d'exemple, la tentative de conditionner l'homologation des variétés paysannes aux



Photo: Mellenthin/Misereor

Synthèse

critères DHS. Pour de nombreux pays africains, la réalisation de tests conformes à ces critères n'est pas seulement trop coûteuse mais irréalisable. L'idée que les variétés végétales doivent avoir un caractère distinctif et être homogènes au regard de leurs caractéristiques et stables sur plusieurs générations exclut notamment les espèces présentant une grande diversité génétique, qui sont en mesure d'absorber les chocs climatiques grâce à la variabilité dynamique au sein d'une même variété.

Comment la reconnaissance juridique des systèmes semenciers paysans et des variétés paysannes pourrait-elle réussir ? La présente étude vise à lui donner un nouvel élan 1) en retraçant l'évolution du cadre juridique des systèmes semenciers paysans au niveau international, 2) en analysant les législations nationales de pays (Inde, Brésil, Équateur, Italie et Éthiopie) qui se sont efforcés de reconnaître juridiquement les variétés paysannes et/ou les systèmes semenciers paysans et 3) en présentant les exemples de deux pays (Mali et Ouganda) dans lesquels les acteurs de la société civile s'engagent fortement en faveur de la reconnaissance des systèmes semenciers paysans.

Nous vous souhaitons une excellente lecture.



Dr. Bernd Bornhorst
Directeur général

Longtemps dépréciés et marginalisés par les politiques publiques, les systèmes semenciers paysans (SSP) sont de plus en plus reconnus à leur juste valeur. En assurant la préservation de l'agrobiodiversité et la production de semences adaptées aux conditions agroécologiques locales, les SSP jouent un rôle essentiel dans la transition vers des systèmes agroécologiques qui soient résilients face aux défis climatiques, régénératifs pour les écosystèmes et qui favorisent l'accès à une alimentation saine basée sur la production locale.

Sous l'impulsion des mouvements paysans, nous avons assisté au cours des dernières années à un changement de paradigme en ce qui concerne les droits des paysans, en particulier leur droit aux semences. D'une part, le droit aux semences et à l'agrobiodiversité a été reconnu dans le droit international relatif aux droits humains avec l'adoption de la Déclaration UNDROP en 2018. D'autre part, un consensus s'est dégagé au sein des organisations paysannes et de leurs alliés sur le fait que les SSP doivent être reconnus de plein droit et ne doivent en aucun cas être assujettis aux normes et au cadre législatif qui régissent les systèmes semenciers commerciaux. Dans la foulée, plusieurs pays ont adopté des lois et des politiques qui reconnaissent et protègent les droits des paysans, en particulier leur droit aux semences, et certains – comme l'Équateur – ont également commencé à reconnaître les SSP.

Cette étude vise à approfondir le débat autour des enjeux liés à la reconnaissance juridique des SSP dans le contexte africain, en se basant sur l'expérience du Mali et de l'Ouganda, qui ont tous deux entamé au cours des dernières années des processus de reconnaissance des SSP dans le cadre de la révision de leurs politiques semencières. Les deux pays ont fait les premiers pas vers la reconnaissance des SSP, mais beaucoup reste à faire pour concrétiser celle-ci. En Ouganda,

On observe un changement de paradigme par le bas, mais la reconnaissance des SSP n'en est encore qu'à ses débuts en Afrique

la politique semencière nationale reconnaît un système semencier pluraliste, mais demeure solidement ancrée dans le paradigme productiviste. En outre, il n'est pas encore clair quelle loi encadrera les SSP. L'opérationnalisation de la reconnaissance des SSP (appelé système informel) semble orientée vers la politique relative aux ressources génétiques pour l'agriculture et l'alimentation (RGAA), qui n'a pas encore été rendue publique. Selon l'information collectée, cette politique serait ancrée dans le traité international pour les ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation (TIRPAA), un traité qui est essentiel, mais insuffisant en soi, pour protéger et appuyer pleinement les SSP. Quant au Mali, les organisations paysannes et leurs alliés ont utilisé les aspects positifs de la loi semencière comme point de départ pour initier un processus de concertation sur la reconnaissance des SSP. Ce processus, dénommé Semences, Normes et Paysans (SNP), est une expérience participative novatrice, mais il reste à voir comment il sera transposé dans les politiques et lois semencières du pays.

L'étude conclut que ce n'est pas tant la reconnaissance juridique des SSP qui fait l'objet de polémiques au sein des organisations paysannes ou de la société civile en Afrique que les modalités de cette reconnaissance ainsi que les risques qu'elle peut comporter. Parmi les préoccupations fréquemment citées par les organisations paysannes, notons la perte de contrôle des paysan.ne.s sur leurs systèmes semenciers, et le risque que les registres facilitent la biopiraterie des variétés paysannes. Si les risques sont adéquatement contenus, la reconnaissance des SSP dans les lois et politiques publiques présente toutefois plusieurs avantages, à savoir: la clarification du statut des SSP, qui ne seront plus vus comme un système informel; la possibilité d'un appui technique et financier du secteur public aux SSP; la construction de liens formels entre les SSP et la recherche publique, notamment à travers la sélection participative; et le renforce-



Photo: Mellenthin/Misereor

ment de la protection des droits des paysan.ne.s. L'étude formule un certain nombre de recommandations visant à garantir que la reconnaissance juridique résulte en une véritable protection et promotion des SSP. Premièrement, les SSP doivent faire l'objet d'un régime juridique distinct. Deuxièmement, les organisations paysannes doivent être les principales protagonistes dans les processus de reconnaissance et de suivi des SSP. Troisièmement, la reconnaissance n'implique pas nécessairement l'enregistrement des variétés paysannes. Mais, si les organisations paysannes optent pour une forme de registre, celui-ci doit être décentralisé et géré par les organisations paysannes au niveau local. Quatrièmement, il est essentiel d'assurer l'autonomie des paysan.ne.s dans l'assurance qualité des semences. Cinquièmement, au-delà de la reconnaissance des SSP, il est primordial de garantir la cohérence de l'ensemble des lois et politiques publiques en matière de semences. ●

Acronymes et abréviations

AFSA	Alliance pour la souveraineté alimentaire en Afrique	IRPAD	Institut de recherche et de promotion des alternatives en développement
AOPP	Association des organisations professionnelles paysannes (Mali)	ISTA	Association internationale d'essais de semences
APA	Accès et partage des avantages	NARO	Organisation nationale de la recherche agricole [<i>National Agricultural Research Organisation</i>] (Ouganda)
ARIPO	Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle	OAPI	Organisation africaine de la propriété intellectuelle
ASSEMA	Association semencière du Mali	OGM	Organisme génétiquement modifié
BEDE	Biodiversité échanges et diffusion d'expériences	ONG	Organisation non gouvernementale
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est	PPVFR	Loi sur la protection des variétés végétales et les droits des agriculteurs [<i>Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act</i>] (Inde)
CDB	Convention sur la diversité biologique	RGAA	Ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	RRP	Registres régionaux paysans
CER	Communautés économiques régionales	RGS	Réseau des gardiens des semences
CNOP	Coordination nationale des organisations paysannes (Mali)	SDQ	Semences de qualité déclarée
COASP	Comité ouest africain des semences paysannes (Mali)	SNP	Semences, normes et paysans (Mali)
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe	SPG	Système participatif de garantie
CRSP	Comités régionaux des semences paysannes	SSP	Systèmes semenciers paysans
DNA	Direction Nationale de l'Agriculture	TIRPAA	Traité de la FAO sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture
DHS	Distinction, homogénéité et stabilité	UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	UNDROP	Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysan.ne.s et des autres personnes travaillant dans les zones rurales
FSN	Fonds semencier national	UPOV	Union internationale pour la protection des obtentions végétales
ICRISAT	Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides	VAT	Valeur agronomique et technologique
IER	Institut d'économie rurale (Mali)	ZLECAF	Zone de libre-échange continentale africaine
IFOAM	Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique [<i>International Federation of Organic Agriculture Movements</i>]		

Table des matières

Synthèse	4
-----------------	----------

Acronymes et abréviations	6
----------------------------------	----------

1. Introduction	8
------------------------	----------

2. État des lieux	11
2.1 La reconnaissance juridique des SSP aux niveaux international et africain	11
2.1.1 La Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales	11
2.1.2 Le Cadre juridique proposé par AFSA pour la reconnaissance et la promotion des SSP et la protection de la biodiversité	12
2.1.3 Vers un changement de paradigme	15
2.2 Exemples de lois nationales favorables aux SSP	15
2.2.1 Brésil	15
2.2.2 Équateur	16
2.2.3 Éthiopie	18
2.2.4 Inde	20
2.2.5 Italie	22
2.3 Conclusions	23

3. Situation des SSP au Mali et en Ouganda	25
3.1 Cadre législatif et réglementaire sur les semences	25
3.1.1 Lois sur la commercialisation des semences	26
3.1.2 Lois de protection des obtentions végétales	28
3.1.3 Lois sur la biosécurité	28
3.2 Le fossé entre le cadre juridique et la réalité sur le terrain	29
3.3 Vers une reconnaissance juridique des SSP	31
3.3.1 Mali : le processus Semences, Normes et Paysans	31
3.3.2 Ouganda : vers un système semencier pluraliste	33
3.4 Conclusions	36

4. Conclusions et recommandations	38
--	-----------

Annexes	41
I. Liste des entretiens	42
II. Guides d'entretien souples	43

1. Introduction

Ayant longtemps critiqué les lois et autres initiatives des États africains en matière semencière, les organisations paysannes et leurs partenaires de la société civile expriment de plus en plus le besoin de faire des propositions concrètes en faveur de la promotion des systèmes semenciers paysans (SSP) dont est issue la vaste majorité des semences utilisées dans l'agriculture africaine. Parmi ces propositions figure la stratégie de faire officiellement reconnaître les SSP afin de protéger les droits des paysan.ne.s¹ à produire leurs propres semences, à les échanger, à les vendre et à mener leurs activités semencières de façon autonome.

Les organisations paysannes ainsi que les acteurs de la société civile ne sont toutefois pas unanimes quant à savoir si la reconnaissance légale des SSP au niveau national est la bonne stratégie ou si elle offre plus de risques que de possibilités. Lors de la dernière foire des semences qui s'est tenue au Bénin en mars 2023 à l'initiative du Comité Ouest Africain des Semences Paysannes (COASP), par exemple, les participant.e.s se sont engagés à approfondir la réflexion sur les meilleures solutions pour protéger les SSP, mais n'ont pu tomber d'accord sur les modalités de leur reconnaissance. Les participant.e.s étaient par contre d'accord que toute option juridique de protection des SSP doit conserver leur contrôle entre les mains des communautés paysannes détentrices des droits sur les semences.²

La question de la reconnaissance et de la protection juridique des SSP est d'autant plus pertinente que de nombreux pays africains sont en voie de réviser leurs lois semencières, et que l'Union Africaine s'est engagée dans un processus d'harmonisation des réglementations sur les semences au niveau continental dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). Deux projets d'instruments politiques en voie d'élaboration par l'Union Africaine dans le contexte de la ZLECAf ont une incidence directe sur les SSP: les



Photo: Kopp/Misereor

Les variétés cultivées par les paysan.ne.s varient d'une année à l'autre, grâce à la grande diversité propre aux variétés paysannes

lignes directrices continentales pour l'harmonisation des cadres réglementaires en matière de semences, et les lignes directrices pour l'utilisation de la biotechnologie. Les versions préliminaires de ces deux instruments ont rencontré une forte opposition de la part de la société civile africaine, qui considère que le processus d'élaboration manque de transparence, que les organisations paysannes ne sont pas suffisamment impliquées ; et que, sur le fond, les lignes directrices, dans leurs versions actuelles, portent atteinte aux droits des paysan.ne.s et à la biodiversité agricole.³

Le débat sur la reconnaissance des SSP intervient aussi dans un contexte de crise du système alimentaire industriel. Ce dernier est un important émetteur de gaz à effet de serre et sa dépendance aux intrants chimiques entraîne une dégradation des sols et des écosystèmes, contribuant de ce fait aux changements climatiques, à l'érosion de la biodiversité et à l'émergence de maladies infectieuses. Comme l'ont révélé les phénomènes cli-

- 1 Note sur la féminisation du texte—Bien que nous n'ayons pas féminisé le texte de façon systématique, nous avons féminisé certains termes clés, comme paysan.ne, afin de souligner le rôle essentiel joué par les femmes au sein des systèmes semenciers paysans.
- 2 COASP, Conclusions générales de la foire des semences au Bénin (2023). Disponible avec les auteurs.
- 3 ACB, [Guidelines for the harmonisation of seed regulatory frameworks in Africa: Call for African social movements to block the validation meeting](#) (2021).



Beaucoup de paysan-ne-s sèment leurs propres semences qui sont bien adaptées aux conditions agroécologiques locales

matiques extrêmes et la pandémie de Covid-19, le paradoxe est que le système alimentaire industriel, avec ses chaînes de production mondiales, est très vulnérable face aux crises qu'il contribue lui-même à engendrer.⁴ D'où la nécessité d'une transformation des systèmes alimentaires et d'une transition vers des systèmes agroécologiques qui soient résilients face aux défis climatiques, régénératifs pour les écosystèmes, qui favorisent l'accès à une alimentation saine basée sur la production locale, et qui respectent les droits des personnes au centre de cette production, notamment ceux des femmes, qui jouent un rôle important dans les SSP. Les SSP – qui assurent la production de semences adaptées aux conditions agroécologiques locales et la préservation de l'agrobiodiversité – sont un maillon essentiel dans cette nouvelle vision de l'agriculture et des systèmes alimentaires, et leur importance est de plus en plus reconnue.⁵

Cette étude vise donc à approfondir le débat autour des enjeux liés à la reconnaissance des SSP dans le contexte africain, en se basant sur l'expérience de deux pays – le Mali et l'Ouganda – qui ont tous deux entamé au cours des dernières années des processus de reconnaissance des SSP dans le cadre de la révision de leurs politiques semencières. Au Mali, à l'instigation des organisations paysannes et de la société civile, le processus Semences, Normes et Paysans (SNP) a été lancé en 2016 et a abouti en 2021 en un programme politique et en un plan d'action. En Ouganda, la

politique semencière adoptée en 2018 a inclus pour la première fois la reconnaissance de systèmes semenciers pluralistes.

Pour réaliser cette étude, nous avons mené une revue de la littérature, analysé les politiques et textes semenciers des différents pays étudiés, et réalisé des entretiens avec des acteurs clés de ces processus dans les deux pays, à savoir des paysan-ne-s et membres d'organisations paysannes, des chercheur.e.s, des membres d'ONG, et des représentant.e.s des secteurs public et privé (voir liste des entretiens en annexe).⁶ Ces personnes ont été sélectionnées sur la base de leur expertise sur les questions semencières en général, et sur les SSP en particulier, ainsi que de leur participation dans les processus de reconnaissance des SSP. Pour identifier les personnes clés à interviewer, nous

4 Jennifer Clapp et William G. Moseley, This food crisis is different: COVID-19 and the fragility of the food security order, *Journal of Peasant Studies* 47, vol. 7 (2020): 1393-1417.

5 Misereor, Cultures autochtones en Afrique de l'Ouest: Opportunités pour l'amélioration des plantes de faire avancer la transition agroécologique (2022); AFSA et GRAIN, The real seed producers (2018); Fonds international de développement agricole-FIDA, Leçons apprises: Soutenir les systèmes semenciers paysans (2018).

6 Il n'est pas toujours évident de catégoriser les personnes interviewées, car elles appartiennent parfois à plus d'une catégorie, par exemple dans le cas d'une professeure et chercheure universitaire qui travaille aussi pour une ONG, ou d'une personne qui travaille pour une entité comme NARO Holdings Limited, qui est la branche commerciale d'une agence gouvernementale (NARO).

Certains mouvements paysans se réapproprient le terme « paysan.ne.s » comme reflétant leurs valeurs, leur savoir-faire et leur fierté



Photo: Schwarzbach/Misereor

UNDROP, nous privilégions néanmoins ces expressions dans cette étude, à l'exception des références à des textes juridiques où nous restons fidèles à la terminologie utilisée (par exemple, «droits des agriculteurs », ou *farmers' rights*, dans la loi indienne). Par la même logique, nous favorisons l'expression *systèmes semenciers paysans*, même si celle-ci est peu utilisée en Afrique de l'Est et australe. En Ouganda, la politique semencière parle de «système informel », alors que les organisations paysannes préfèrent parler de «systèmes semenciers gérés par les agriculteurs » (*farmer-managed or farmer-led seed systems*). L'expression «système informel » est de plus en plus rejetée par les organisations paysannes à travers le monde, qui mettent de l'avant que les SSP n'ont rien d'informel, bien au contraire. Ils sont régis par une logique et un ensemble de règles qui, si elles diffèrent de celles qui gouvernent le système commercial, n'en existent pas moins. Enfin, nous adoptons l'expression *système semencier commercial* plutôt que formel ou conventionnel.

avons également utilisé la méthode d'échantillonnage «boule de neige », qui consiste à demander aux personnes interviewées d'indiquer d'autres personnes clés. Nous avons réalisé un total de 14 entrevues (6 entrevues au Mali et 8 en Ouganda) avec 18 personnes, dont 6 femmes et 12 hommes. Tous les entretiens ont été menés virtuellement, à l'exception d'un entretien par questionnaire écrit. Nous avons mené toutes les entrevues conjointement, en français au Mali et en anglais en Ouganda, en utilisant un guide d'entretien souple, adapté à chaque catégorie d'acteurs, et qui évoluait parallèlement à nos connaissances et à notre compréhension de la situation et des enjeux.

Quelques remarques s'imposent quant à la terminologie utilisée dans l'étude. Au Mali comme en Afrique de l'Ouest, au cours des dernières années, les mouvements paysans se sont réappropriés les expressions *paysan.ne*, *semences paysannes* et *systèmes semenciers paysans* comme gage de valeur, et source d'expertise et de fierté. Ces expressions ont fait l'objet de débats houleux avant d'être adoptées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (ci-après Déclaration UNDROP).⁷ Nous sommes conscients que le terme *paysan.ne* continue d'avoir une connotation péjorative dans certains pays, comme c'est le cas par exemple en Ouganda. En ligne avec la Déclaration

L'étude comporte quatre parties. Après cette introduction, nous faisons le point sur la reconnaissance juridique des SSP aux niveaux international et continental, en particulier la Déclaration UNDROP et son article 19 relatif au droit aux semences, et le Cadre juridique pour la reconnaissance et la promotion des SSP et la protection de la biodiversité, proposé par l'Alliance pour la souveraineté alimentaire en Afrique (AFSA). Nous documentons ensuite cinq exemples de pays qui offrent une certaine reconnaissance juridique aux SSP, soit le Brésil, l'Équateur, l'Éthiopie, l'Inde et l'Italie. La troisième partie de l'étude est consacrée aux études de cas du Mali et de l'Ouganda. Nous présentons d'abord leurs cadres législatifs et réglementaires respectifs en matière de semences; nous expliquons ensuite la disjonction entre les cadres juridiques et la réalité sur le terrain; enfin, nous documentons les efforts et initiatives en cours pour la reconnaissance des SSP. La quatrième partie trace des conclusions et formule des recommandations sur la base de l'analyse comparée des deux études de cas, des expériences d'autres pays et de l'évolution du cadre juridique international. ●

7 Marc Edelman, [What is a peasant? What are peasantries? A briefing paper on issues of definition](#) (2013).

2. État des lieux

2.1 La reconnaissance juridique des SSP aux niveaux international et africain

2.1.1 La Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales

En 2018, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (ci-après, la Déclaration UNDROP, suivant l'acronyme anglais, ou tout simplement, la Déclaration).⁸ Cette déclaration est juridiquement non-contraignante mais a une portée universelle, et elle intègre le corpus de droit international relatif aux droits humains. Lors du vote à l'Assemblée générale, la vaste majorité des pays africains ont voté en faveur de l'adoption de la Déclaration. En effet, sur 51 pays africains, 48 ont voté en faveur et seulement trois se sont abstenus (le Cameroun, l'Éthiopie et le Lesotho). Il convient de souligner que tous les pays sont appelés à promouvoir et à mettre en œuvre de bonne foi les résolutions adoptées par l'Assemblée générale, et ce indépendamment de leur vote.⁹

La Déclaration UNDROP est basée sur les traités internationaux de protection des droits humains, y compris le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), qui ont été ratifiés par la presque totalité des États africains.¹⁰ Ces deux traités internationaux contraignant protègent le droit à l'alimentation, qui a été interprété par les experts de l'ONU comme incluant le droit des paysan.ne.s aux semences.¹¹

La Déclaration est particulièrement pertinente pour la présente étude car elle réaffirme et précise la portée du droit aux semences des paysan.ne.s et les obligations des États en la matière.

Ce faisant, la Déclaration positionne de manière ferme les droits des paysan.ne.s, y compris leur droit aux semences, comme des droits humains qui priment sur les autres normes juridiques, par exemple celles qui régissent la propriété intellectuelle et le commerce.¹² De plus, la Déclaration signifie que les mécanismes de protection spécifiques aux droits humains s'appliquent aux droits des paysan.ne.s.¹³

La Déclaration reprend et réaffirme certains éléments clés du droit aux semences établis dans le Traité international sur les ressources

8 Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, [UN doc A/RES/73/165 \(2018\)](#). Les auteurs recommandent l'utilisation de la version originale du texte en anglais. En effet, la version française ne reproduit pas les expressions justes du langage juridique. Par exemple, *peasant seed systems* est traduit comme *systèmes de semences paysannes* (Article 19.6) au lieu de *systèmes semenciers paysans* ; « *states shall recognize* » comme « les États reconnaîtront » au lieu de « les États reconnaissent » ou « les États doivent reconnaître », ce qui est la forme couramment utilisée, le principe étant que « *shall* » en anglais indique l'obligation de faire. Les citations de la Déclaration dans la présente étude ont été traduites par les auteurs et sont basées sur la version originale anglaise.

9 Karine Peschard, Christophe Golay et Lulbahri Araya, [The right to seeds in Africa](#), Geneva Academy (2023). Pour un résumé en français, voir [Le droit aux semences en Afrique](#) (2023).

10 À l'exception du Botswana, des Comores, du Mozambique et du Sud Soudan pour le PIDESC ; et de la Somalie et du Soudan pour la CEDEF.

11 Olivier De Schutter, [Politiques semencières et droit à l'alimentation](#), [UN doc A/64/170 \(2009\)](#) ; Michael Fakhri, [Semences, droit à la vie et droits des agriculteurs](#), [UN doc A/HRC/49/43 \(2022\)](#) ; CEDEF, [Recommandation générale n°34/2016 sur les droits des femmes rurales](#), [UN doc CEDAW/C/GC/34 \(2016\)](#).

12 Christophe Golay, [The right to seeds and intellectual property rights](#), Geneva Academy (2017).

13 Christophe Golay, [The role of human rights mechanisms in monitoring the United Nations Declaration on the Rights of Peasants](#), Geneva Academy (2020).

phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA).¹⁴ Ainsi, la Déclaration stipule :

- Le droit des paysan.ne.s à la protection des connaissances traditionnelles relatives à ces ressources (art. 19.1a);
- Le droit de participer équitablement au partage des avantages découlant de l'utilisation de ces ressources (art. 19.1b);
- Le droit de participer à la prise de décisions sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation de ces ressources (art. 19.1c);
- Le droit de conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication (art. 19.1d).

La Déclaration va toutefois plus loin dans la définition du droit aux semences et des obligations corrélatives des États. En effet, la Déclaration prévoit que les paysan.ne.s ont le droit de conserver, contrôler, protéger et développer leurs propres semences et savoirs traditionnels (art. 19.2), et définit un certain nombre d'obligations corrélatives pour les États, notamment que ceux-ci doivent :

- Prendre les mesures nécessaires pour respecter, protéger et réaliser le droit aux semences des paysan.ne.s (art. 19.3);
- Veiller à ce que des semences de qualité et en quantité suffisante soient mises à la disposition des paysan.ne.s au moment le plus opportun pour les semis et à un prix abordable (art. 19.4);
- Reconnaître le droit des paysan.ne.s d'utiliser leurs propres semences ou d'autres semences disponibles localement de leur choix, et de décider des cultures et des espèces qu'ils souhaitent cultiver (art. 19.5);
- Prendre les mesures appropriées pour promouvoir et protéger les savoirs traditionnels, les innovations et les pratiques des paysan.ne.s relatives aux systèmes agroécologiques (art. 20.2).

En ce qui concerne les activités liées aux semences, la Déclaration stipule que les États doivent :

- Veiller à ce que la recherche et le développement agricole intègrent les besoins des paysan.ne.s, avec leur participation active (art. 19.7) et encouragent des partenariats équitables et participatifs entre agriculteurs et scientifiques (art. 25.3);

- Prendre les mesures nécessaires pour promouvoir l'accès des paysan.ne.s à un système équitable, impartial et approprié d'évaluation et de certification des semences paysannes, avec la participation des paysan.ne.s (art. 11.3).

Enfin, il convient de souligner deux articles de la Déclaration qui sont particulièrement pertinents pour la présente étude :

- L'article 19.6 fait explicitement référence aux *systèmes semenciers paysans*, et stipule que les États doivent prendre les mesures appropriées pour soutenir les SSP et promouvoir l'utilisation des semences paysannes et de l'agro-biodiversité;
- L'article 19.8 stipule que les États doivent veiller à ce que les politiques en matière de semences, la protection des variétés végétales et autres lois sur la propriété intellectuelle, les systèmes de certification et les lois sur la commercialisation des semences respectent et prennent en compte les droits, les besoins et les réalités des paysan.ne.s.

2.1.2 Le Cadre juridique proposé par AFSA pour la reconnaissance et la promotion des SSP et la protection de la biodiversité

Partant du constat que le régime juridique appliqué aux activités semencières en Afrique est focalisé sur le système semencier commercial, avec des impacts négatifs sur les SSP et le droit aux semences des paysan.ne.s, l'Alliance pour la souveraineté alimentaire en Afrique (AFSA) a pris l'initiative, en 2021, de proposer un Cadre juridique pour la reconnaissance et la promotion des SSP et la protection de la biodiversité.¹⁵ Ce cadre a été élaboré à la suite d'un processus participatif impliquant les paysan.ne.s et leurs organisations ainsi que leurs partenaires de la société civile dans les différentes régions africaines. Une des

¹⁴ Christophe Golay, Karine Peschard, Olivier de Schutter, Hilal Elver, José Esquinas et Michael Fakhri, [La mise en œuvre du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture à la lumière de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et autres personnes travaillant dans les zones rurales](#), APBEBES et Geneva Academy (2022).

¹⁵ AFSA, [Cadre juridique proposé pour la reconnaissance et la promotion des SSP et la protection de la biodiversité](#) (2022).

expériences qui a nourri ce cadre est justement le processus SNP au Mali, l'une des deux études de cas de la présente étude.

Selon AFSA, la mise en place d'un régime alternatif spécifique aux SSP est une nécessité pour lever les différentes contraintes auxquelles font face les paysan.ne.s et les communautés rurales, qui représentent plus de 70 pour cent de la population dans la plupart des pays africains et accèdent à la semence à travers les SSP. Le cadre proposé s'applique aux activités autogérées des paysan.ne.s en matière de sélection, de production, de conservation, d'utilisation, de garantie de qualité et de mise en circulation des semences au sein de leurs réseaux et sur les marchés locaux. Le texte donne un contenu juridique clair aux aspects clés des SSP, à savoir : (i) son cadre d'organisation et de gestion; (ii) les règles de garantie de qualité des semences dans les SSP; (iii) les règles fixant les conditions de sélection, de production et de mise en circulation des semences dans les SSP; et (iv) la promotion de la participation des paysan.ne.s à la prise de décision et à la protection des innovations et des savoirs paysans.

Le cadre de gestion des SSP assure l'organisation, la coordination, la gestion et le développement des activités semencières dans les systèmes autogérés par les paysan.ne.s. Il comporte les éléments suivants :

- Le cadre de concertation sur les SSP et la biodiversité est un cadre institutionnel multipartite qui a pour rôle de mettre en œuvre la politique de l'État en matière de promotion des SSP, ainsi que la coordination des activités de suivi de leur évolution en faisant des propositions pour leur amélioration et leur renforcement;
- Les comités régionaux des semences paysannes (CRSP) sont des réseaux composés de paysan.ne.s, d'associations, d'entités publiques et de chercheur.e.s actifs dans le domaine de la biodiversité agricole. Ils ont pour rôle d'assurer la sauvegarde, la gestion dynamique, la multiplication et la dissémination de la semence ou du matériel génétique enregistré dans un registre régional paysan. Ces comités, dirigés par des paysan.ne.s, sont des cadres de concertation et de coordination décentralisés. Ainsi, il ne leur appartient pas de se substituer

Le réseau africain AFSA a présenté un cadre juridique pour orienter la reconnaissance des systèmes semenciers paysans



Photo: Martine/Miseror

aux organisations et associations paysannes de base qui conservent les variétés et produisent les semences.

- Les registres régionaux paysans (RRP) permettent d'identifier les variétés paysannes qui sont présentes dans une région agroécologique donnée afin d'assurer plus de traçabilité aux variétés en utilisation dans cette région. L'inscription des variétés au registre paysan est volontaire et gratuite. Le registre paysan est organisé et tenu par le CRSP sur la base des règles adoptées en son sein.
- Le Fonds semencier national (FSN) vise à soutenir les activités semencières paysannes et la gestion et l'utilisation durable de la biodiversité agricole. Le FSN est alimenté par l'État, qui a la responsabilité de récupérer la part qui lui est due au titre du partage des avantages, tel que défini par divers traités, conventions et protocoles internationaux concernant la biodiversité et les ressources génétiques.

Pour garantir la qualité des semences dans les SSP, le cadre AFSA laisse la liberté aux paysan.ne.s de définir et d'adopter collectivement des règles visant à assurer cette qualité sur la base de critères qu'ils identifient eux-mêmes. Ces critères peuvent porter, par exemple, sur la faculté

Les paysan-ne-s du monde entier préservent activement l'agrobiodiversité en sélectionnant, produisant, partageant et vendant des semences



Photo: Dorföchter-Sulser/Misereor

germinative, la qualité sanitaire, la qualité agromique, la qualité organoleptique, ou tout autre critère jugé pertinent par les paysan.ne.s selon leur contexte écologique et socioculturel. Le texte proposé par AFSA est fondé sur la reconnaissance des pratiques des paysan.ne.s dans le contexte de leurs systèmes semenciers autogérés. Il s'agit aussi de leur permettre d'améliorer ces pratiques avec l'accompagnement d'autres acteurs, principalement l'État, à travers les services de recherche scientifique, agromique, sociale et environnementale du pays. Il ne s'agit donc pas pour le texte de définir des règles ou des normes, mais plutôt d'offrir un cadre aux paysan.ne.s leur permettant de conduire leurs activités semencières avec l'accompagnement de tous les acteurs et dans l'intérêt commun.

Le cadre AFSA fixe quelques éléments du système d'assurance qualité que les paysan.ne.s pourraient mettre en place. Cela inclut notamment : une vision commune; des principes et valeurs partagés; la confiance; l'égalité; la transparence dans l'élaboration des critères et la fixation des sanctions en cas de non-respect; et la possibilité de

définir ces règles dans un code de conduite ou une charte collectivement adoptée. Cette approche est inspirée du système participatif de garantie (SPG) développé par la fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), qui le définit comme « un système d'assurance qualité ancré localement [et qui] certifie les producteurs sur la base d'une participation active des acteurs concernés et est construit sur une base de confiance, de réseaux et d'échanges de connaissances ».¹⁶

L'élément central du cadre AFSA concerne la sélection, la production et la mise en circulation des semences dans les SSP. À ce niveau, le cadre réaffirme et protège les pratiques paysannes autour des différentes activités semencières. Il affirme que « la sélection, la production et la multiplication des semences se font dans les champs des paysans et ne sont soumises à aucune forme d'autorisation ou exigence d'enregistrement, ni pour la semence, ni pour le paysan s'adonnant à ces activités », et que ces activités « se font librement sur la base des connaissances et des pratiques paysannes ainsi que des règles que les paysans développent au sein de leurs différents collectifs conformément à leurs us et coutumes ». Le cadre renforce ainsi l'autonomie des paysan.ne.s dans la production et la diffusion des semences. Cette autonomie devrait renforcer la possibilité pour les autres paysan.ne.s d'accéder sans contraintes à la semence ainsi produite selon des règles collectivement convenues.

Pour garantir cet élément de libre circulation des semences entre les paysan.ne.s, le cadre prévoit la mise en circulation, définie comme « tout acte entrepris par les paysans afin de faciliter l'accès d'autres paysans aux semences, notamment le don, la vente, l'échange, et toute autre forme d'utilisation collective basée sur le mouvement des semences au sein des réseaux paysans ». Pour protéger ces pratiques paysannes et assurer qu'elles ne tombent sous le coup d'une quelconque interdiction, le cadre AFSA les qualifie « d'actes d'entraide ou de solidarité » entre paysan.ne.s, différents d'une transaction commerciale, et ajoute : « ils ne peuvent, à ce titre, être interdits ni soumis au paiement d'une redevance en vertu d'une autre

¹⁶ IFOAM Organics International, *L'agriculture biologique et les systèmes participatifs de garantie* (2016).

disposition légale en vigueur dans le pays ».

Les autres aspects du cadre AFSA non moins pertinents sont : la protection des variétés paysannes contre la contamination des organismes génétiquement modifiés (OGM); la promotion de la participation des paysan.ne.s à la prise de décision et à la protection des innovations et des savoirs paysan.ne.s; la contribution des SSP à la conservation in situ de la biodiversité agricole, ainsi qu'à la conservation des connaissances locales conformément à l'article 8j de la CDB et à l'article 20 de la Déclaration UNDROP; et la question des banques de gènes publiques auxquelles le cadre prévoit un accès facilité pour les paysan.ne.s à des termes et conditions adaptés à leurs besoins et à leurs pratiques. En outre, le cadre inclut une section de définitions prônant une rupture sémantique avec le système commercial pour éviter toute confusion et assurer une pleine autonomie aux SSP.

2.1.3 Vers un changement de paradigme

Sous l'impulsion des mouvements paysans, on a assisté au cours des dernières années à un changement de paradigme en ce qui concerne les droits des paysan.ne.s, et particulièrement leur droit aux semences.¹⁷ D'une part, le droit aux semences et à l'agrobiodiversité a été reconnu dans le droit international relatif aux droits humains avec l'adoption de la Déclaration UNDROP en 2018. D'autre part, un consensus s'est dégagé au sein des organisations paysannes et de leurs alliés sur le fait que les SSP doivent être reconnus de plein droit et ne doivent en aucun cas être assujettis aux normes et au cadre législatif qui régissent le système semencier commercial. Comme nous le verrons dans les prochaines sections, certains pays ont développé et adopté des lois qui vont dans ce sens.

2.2 Exemples de lois nationales favorables aux SSP

La question de la reconnaissance des SSP a longtemps été une revendication importante pour les paysan.ne.s, leurs organisations ainsi que les organisations de la société civile qui les accompagnent. Dans les pays où des lois ou dispositions favorables aux SSP sont en place, celles-ci sont le fruit de luttes menées par les paysan.ne.s et leurs

alliés. Ces derniers ont généralement été confrontés à des résistances de la part de certains défenseurs du système commercial, qui voient toute velléité de reconnaissance des SSP ou du droit aux semences comme une menace pour les droits commerciaux des obtenteurs, ou encore comme un refus de la soi-disant supériorité des « variétés améliorées ». Pour approfondir la réflexion sur la reconnaissance, les exemples de certains pays sont présentés ci-dessous. L'objectif est d'analyser ces exemples et en tirer des leçons qui puissent servir de base aux recommandations issues de l'étude en ce qui concerne les options à considérer dans le cadre de la reconnaissance des SSP en Afrique.¹⁸

2.2.1 Brésil

Le Brésil n'offre pas une pleine reconnaissance juridique des SSP. Par contre, la Loi sur les semences et la Loi sur les droits des obtenteurs contiennent d'importantes clauses concernant les droits des paysan.ne.s et les semences paysannes.

La Loi sur les semences adoptée en 1977 n'offrait aucune reconnaissance aux semences paysannes, considérées comme des « graines » aux termes de la loi. Lors du processus de révision de cette loi au début des années 2000, les variétés cultivées par les agriculteurs familiaux, les *assentados* de la réforme agraire¹⁹ et les populations autochtones ont obtenu une reconnaissance juridique. En effet, la Loi sur les semences adoptée en 2003 définit les variétés locales, traditionnelles et créoles comme étant :

développées, adaptées ou produites par les agriculteurs familiaux, les *assentados* de la réforme agraire ou les populations autochtones, avec des traits phénotypiques bien déterminés qui sont reconnus comme tels par les communautés respectives et qui,

17 Karine Peschard et Shalini Randeria, « Keeping seeds in our hands » : the rise of seed activism, *Journal of Peasant Studies* 47 no.4 (2020) : 613-647.

18 Le choix des pays s'est fait en fonction d'une série de critères, notamment les connaissances préalables des auteurs, le souci d'inclure des exemples sur différents continents, ainsi que de présenter des approches – et partant, des enseignements – qui soient variés et complémentaires.

19 Au Brésil, le terme *assentado.a* désigne un.e paysan.ne qui a obtenu des terres à travers la réforme agraire, souvent à l'issue d'occupations terriennes.

Au Brésil, la reconnaissance des variétés locales, traditionnelles et créoles dans la Loi sur les semences a été célébrée comme une victoire

selon le Ministère de l'Agriculture, et compte tenu des descripteurs socioculturels et environnementaux, ne sont pas substantiellement similaires aux cultivars commerciaux.²⁰

La Loi sur les semences établit que les agriculteurs familiaux, les *assentados* de la réforme agraire et les autochtones qui multiplient des semences ou des plants pour les distribuer, les échanger ou les commercialiser entre eux sont exemptés de l'inscription au Registre national des semences et des plants (art. 8.3), ainsi qu'au Registre national des cultivars (art. 11.6).

La Loi sur les semences stipule également qu'il ne doit y avoir aucune restriction à l'inclusion de variétés locales, traditionnelles et créoles dans les programmes publics de distribution et d'échange de semences élaborés en collaboration avec les agriculteurs familiaux (art. 48). Cette provision a servi de fondement à plusieurs programmes publics, notamment le Plan national pour l'agroécologie et la production biologique, et le Programme d'acquisition des aliments, qui appuient et financent les maisons des semences²¹ ainsi que l'acquisition et la circulation des semences paysannes.

Toutefois, la Loi sur les semences impose des conditions strictes pour les semences « à usage personnel », c'est-à-dire les semences conservées par l'agriculteur pour être ressemées. Ces semences ne peuvent être semées que sur la propriété de l'agriculteur à la saison suivante, et la quantité de semences pouvant être conservées est stipulée dans le registre national des cultivars.²² Quant à la Loi sur la protection des obtentions végétales adoptée en 1997, elle reconnaît le droit des agriculteurs de conserver et de planter des semences pour leur propre usage. Selon l'article 10, un agriculteur (1) qui conserve et plante des semences pour son propre usage, ou (2) qui utilise ou vend le produit de ses plantes comme aliment ou matière première (sauf à des fins de reproduction) ne porte pas atteinte au droit de l'obteneur. Une exception est faite pour les petits producteurs ruraux, qui peuvent également multiplier les semences pour les donner ou les échanger, mais uniquement dans le cadre d'échanges avec d'autres petits producteurs ruraux.²³

Il convient de souligner que les premiers projets de loi sur la protection des obtention végé-



Photo: Meilenthin/Misereor

tales introduits au Brésil dans les années 1990 ne comportaient aucune référence aux droits des agriculteurs. Les organisations paysannes et leurs alliés de la société civile ont lutté d'arrache-pied pour obtenir l'inclusion de dispositions relatives aux droits des agriculteurs dans ces deux lois. La reconnaissance des variétés locales, traditionnelles et créoles dans la Loi sur les semences de 2003, en particulier, a été saluée comme une victoire par les organisations représentant l'agriculture familiale.²⁴ Ces dernières reconnaissent toutefois les limites de ces dispositions, notamment le fait que les semences commerciales restent la norme, et que les variétés locales, traditionnelles et créoles soient définies en relation à celles-ci, c'est-à-dire comme « n'étant pas substantiellement similaires aux cultivars commerciaux ».

20 République fédérative du Brésil, *Loi No 10.711* (2003), art. 2, XVI [traduction des auteurs].

21 En Amérique latine, les organisations paysannes préfèrent l'expression « maison de semences » à l'expression « banques communautaires de semences », en raison de la connotation financière de cette dernière.

22 *Loi No 10.711*, Op. cit., art. 2, XLIII.

23 República Federativa do Brasil, *Loi No 9.456* (1997).

24 Flavia Londres, *A nova legislação de sementes e mudas no Brasil e seus impactos sobre a agricultura familiar* (2006).



Photo: Harms/Misereor

Bien que la loi équatorienne sur les semences renforce les droits des autochtones et des paysan-ne-s, certaines provisions ont été contestées

2.2.2 Équateur

En 2008, l'Équateur a adopté une nouvelle constitution institutionnalisant la souveraineté alimentaire. En vertu de la Constitution, l'État a l'obligation de promouvoir la conservation et la récupération de la biodiversité agricole et des connaissances ancestrales connexes, ainsi que l'utilisation, la conservation et le libre échange des semences.

Dans la foulée, le gouvernement a entrepris de réviser plusieurs lois pour les aligner avec la nouvelle constitution. Ainsi, l'Équateur a promulgué en 2016 une nouvelle loi sur les droits de propriété intellectuelle – connue sous le nom de Loi Ingenios – qui a remplacé la Loi sur la Propriété Intellectuelle de 1998.²⁵ Les normes de mise en œuvre de la loi Ingenios ont été adoptées en 2020.

En vertu de la Loi Ingenios, les agriculteurs peuvent faire un usage personnel, échanger ou vendre dans la sphère agricole communautaire traditionnelle des variétés protégées sans l'autorisation de l'obteneur, à condition que ces actes soient accomplis à des fins non lucratives. L'exception en faveur des agriculteurs exclut toutefois les fruits, les plantes ornementales et les arbres – des secteurs qui présentent un intérêt particulier pour les obtenteurs commerciaux.

En 2017, l'Équateur a promulgué une nouvelle

Loi sur l'agrobiodiversité, les semences et la promotion de l'agriculture durable (ci-après Loi sur les semences).²⁶ Cette loi établit une distinction claire entre les systèmes semenciers dits « conventionnel » (c'est-à-dire commercial) et « non-conventionnel » (c'est-à-dire paysan). Alors que le premier est basé sur la certification des semences et est soumis à la réglementation de l'État, le second doit être géré par les communautés de manière autonome et collective selon des modalités multiples. La Loi sur les semences garantit la libre utilisation, la production, la promotion, la conservation et l'échange des semences paysannes, y compris des semences indigènes (*semillas nativas*) et traditionnelles. En outre, la loi oblige l'État à « préserver, produire, régénérer, conserver, revitaliser, distribuer, promouvoir et faciliter l'utilisation, le libre-échange et la consommation, de manière durable, de l'agrobiodiversité et des semences indigènes et paysannes ». La Loi Ingenios et la Loi sur les semences sont des « lois organiques », qui se situent en Équateur au sommet de la hiérarchie des lois, juste après la Constitution et les traités internationaux.

Malgré son caractère progressiste, la Loi sur les semences et son règlement promulgué en 2020 font l'objet de multiples contestations devant la Cour constitutionnelle. Si la plupart des contestations concernent l'ajout de dernière minute par le président d'une disposition controversée autorisant la recherche sur les semences et les cultures génétiquement modifiées, le Réseau des gardiens des semences (RGS) a déposé une contestation plus globale concernant quinze articles de la loi, notamment le fait que soumettre les semences paysannes à des normes phytosanitaires contrevient à l'obligation de l'État de garantir leur libre utilisation, conservation et circulation. Le RGS fait également valoir que le Conseil national des semences créé en vertu de la loi devrait inclure des représentants d'organisations paysannes et autochtones ainsi que des petits

25 República del Ecuador, Código orgánico de la economía social de los conocimientos, creatividad e innovación (2016).

26 República del Ecuador, Ley orgánica de agrobiodiversidad, semillas y fomento de la agricultura sustentable (2017).

producteurs et des producteurs biologiques. Dans l'intervalle, le règlement de la loi sur les semences a été approuvé en 2020. Le RGS a critiqué le règlement car il ajoute des restrictions à la circulation des semences paysannes, par exemple en stipulant que les semences paysannes doivent répondre à des normes phytosanitaires et qu'elles doivent être certifiées pour pouvoir être commercialisées dans le système conventionnel.²⁷

En 2022, la Cour constitutionnelle de l'Équateur a rendu sa décision dans le recours contre la Loi sur les semences.²⁸ La Cour a déclaré inconstitutionnel :

- L'article 56 de la loi permettant l'entrée de semences et cultures transgéniques à des fins de recherche;
- L'utilisation du terme « certifié » dans l'article de la loi relatif à la promotion et aux incitatifs à la production durable de semences;
- La définition de « semences de qualité », puisqu'elle ne tenait pas compte des connaissances ancestrales sur l'agrobiodiversité et la gestion des semences, tel qu'exigé par la Constitution.

La Cour a aussi déterminé que l'article 55.1 concernant les infractions ne serait constitutionnel que dans la mesure où il s'applique aux cultivateurs enregistrés pour la production de semences certifiées. De plus, la Cour a ordonné au Conseil consultatif de l'agrobiodiversité et des semences de présenter à l'Autorité nationale de l'agriculture un projet de protocole relatif à la détermination de la qualité des semences paysannes.

2.2.3 Éthiopie

Au début des années 2000, l'Éthiopie a été l'un des premiers pays dans le monde à élaborer une législation sui generis sur les droits des communautés, des agriculteurs et des obtenteurs. Celle-ci intègre des éléments de la CDB, du TIRPAA, et de la Législation modèle africaine pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des obtenteurs et pour les règles d'accès aux ressources biologiques (ci-après Loi modèle africaine).

En 2006, le gouvernement éthiopien a adopté une Proclamation sur les droits des obtenteurs de plantes (ci-après Proclamation sur les DOP). La même année, le gouvernement adopte une Procla-

mation sur l'accès aux ressources génétiques, aux connaissances communautaires et aux droits des communautés (ci-après Proclamation sur l'APA). Finalement, en 2013, le gouvernement éthiopien a adopté une Proclamation sur les semences afin de réglementer le secteur commercial.

La Proclamation sur les DOP (2006) conférait le droit aux agriculteurs de conserver, d'utiliser, de multiplier, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de propagation de variétés protégées, avec la seule limitation qu'ils ne pouvaient pas les vendre en tant que semences certifiées (art. 28). Lorsque la Proclamation sur les DOP a été révisée en 2017, la disposition relative aux droits des agriculteurs a été modifiée.²⁹ En vertu de la loi révisée, les petits exploitants agricoles et les communautés pastorales (par opposition aux agriculteurs auparavant) « ont le droit de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme de toute variété sur le marché non commercial ». En outre, « tout agriculteur ou communauté pastorale a le droit de conserver et d'utiliser des semences de ferme de toute variété de cultures vivrières et d'autres espèces qui soutiennent directement [leurs] moyens de subsistance ». Le marché non commercial est défini comme tout commerce de semences effectué entre les petits exploitants agricoles, les communautés pastorales et leurs sociétés coopératives. Cette disposition est conforme à la Déclaration UNDROP, qui définit les droits des paysan.ne.s comme les droits individuels et collectifs des petits exploitants et des communautés pastorales. Elle est aussi en cohérence avec le concept de « mise en circulation » défini dans le cadre AFSA comme couvrant la vente de semences et tout acte permettant à des paysan.ne.s de faciliter l'accès d'autres paysan.ne.s à la semence – ce que le cadre qualifie d'acte de « solidarité entre les paysan.ne.s » ne pouvant être interdit par la loi.

La Proclamation sur l'accès et le partage des

27 Voir (en espagnol) [Constitutional Court ruling that seed law restricting the free use, conservation and circulation of farmers' seed and certification requirements are unconstitutional](#) (2022).

28 Corte Constitucional del Ecuador, [Sentencia 22-17-IN/22 y acumulados](#) (2022).

29 Federal Democratic Republic of Ethiopia, A Proclamation to provide for plant breeders' rights, [Proclamation No. 481/2006](#); et [Proclamation No. 1068/2017](#).

L'Éthiopie a été l'un des premiers pays au monde à adopter une loi sui generis incluant les droits des communautés paysannes

avantages (Proclamation sur l'APA), pour sa part, reconnaît les droits collectifs des communautés locales sur leurs ressources génétiques et sur leurs connaissances communautaires.³⁰ Elle prévoit le droit de donner un consentement préalable en connaissance de cause et le droit au partage des avantages. À cette fin, la Proclamation sur l'APA exige que les sélectionneurs commerciaux divulguent l'origine du matériel génétique dans leurs demandes. L'Éthiopie est un des rares pays où, en vertu de la législation sur les droits d'obtenteur, fournir la preuve d'un accès conforme aux dispositions de la législation APA représente une condition préalable à l'octroi d'un certificat d'obtention végétale. Cette exigence est un pas important pour protéger les droits des paysan.ne.s sur les variétés, et prévenir la biopiraterie. En outre, elle permet aux paysan.ne.s de participer au partage des bénéfices issus de l'utilisation commerciale de cultivars développés à partir de variétés paysannes. Il convient, cependant, de noter que la législation sur les brevets ne prévoit pas d'obligation de divulgation similaire pour l'octroi d'un brevet.

Quant à la Proclamation sur les semences adoptée en 2013, elle régit le secteur commercial, y compris l'homologation et la certification des variétés.³¹ La proclamation exclut explicitement de son champ d'application l'utilisation de semences de ferme, ainsi que l'échange ou la vente de semences de ferme entre petits exploitants agricoles et collectivités agro-pastoralistes. Cela signifie que ces pratiques ne sont pas interdites et que les paysan.ne.s peuvent s'y adonner tant que cela reste une pratique non-commerciale.

Il est également important de souligner l'adoption en 2017 de la Stratégie de développement d'un système semencier pluraliste.³² Cette stratégie propose de soutenir les trois grands systèmes semenciers opérant dans le pays, à savoir les systèmes informel, formel et intermédiaire, et promeut la complémentarité entre les composantes de chacun des systèmes. Sans proposer un cadre juridique propre aux SSP, contrairement aux deux autres systèmes, la stratégie prévoit une série de mesures pour leur amélioration, notamment :

- Le renforcement de la collaboration entre paysan.ne.s, centres de recherche et banques de gènes pour la réintroduction de variétés



Photo: Dorlöchter-Sülzer/Misereor

- perdues, la sélection de variétés adaptées localement, et l'amélioration de l'accès au germoplasme pour la sélection variétale;
- L'accroissement de la diffusion des variétés locales grâce à des réseaux de commercialisation innovants (foires aux semences, journées champêtres, marchés ouverts) et par des investissements dans les banques de gènes communautaires, y compris l'allocation des fonds pour les gènes provenant d'accords d'accès et de partage des avantages;
- La mise en place d'un système national d'approvisionnement en semences pendant les

30 Federal Democratic Republic of Ethiopia, A Proclamation to provide for access to genetic resources and community knowledge and community rights. [Proclamation No. 482/2006](#).

31 Federal Democratic Republic of Ethiopia, A Proclamation on seed. Proclamation No. 782/2013.

32 Teshome Hunduma Mulesa et coll., [Pluralistic seed system development: A path to seed security?](#) *Agro-nomy* 11, no.2 (2021), 372.



Photo: Kopp/Misereor

En Inde, le projet de révision de la Loi sur les semences n'a toujours pas été adopté près de vingt ans après son introduction

situations d'urgence comprenant la création d'une réserve nationale de semences, la création d'une institution indépendante pour diriger les évaluations et les interventions en matière de sécurité semencière, et le renforcement des mesures de contrôle de la qualité des semences d'urgence;

- L'amélioration des connaissances, des compétences et des infrastructures pour améliorer la production et la gestion de semences de bonne qualité par les paysan.ne.s;
- Un pont entre systèmes informel et formel à travers : (i) l'implication des paysan.ne.s, de la recherche agricole et des régulateurs dans le développement et la diffusion participatifs des

variétés pour assurer l'adaptabilité des variétés aux besoins des paysan.ne.s; (ii) le renforcement des liens agriculteurs-banques de gènes par la compensation des efforts de gestion de la diversité génétique locale à travers un fonds de la diversité génétique.³³

Malgré sa pertinence, la stratégie a du mal à être opérationnalisée sur le terrain. Les SSP continuent d'être marginalisés et les mesures prévues pour leur promotion ne sont pas encore mises en œuvre.³⁴ Ces mesures sont tout de même pertinentes dans le cadre de la présente étude et pourraient alimenter positivement le débat sur la reconnaissance des SSP.

2.2.4 Inde

Sous la pression de la société civile, l'Inde a élaboré au tournant du 21e siècle une législation sui generis (c'est-à-dire unique en son genre) en matière de droits des obtenteurs. Les droits des agriculteurs sont reconnus dans le titre même de la loi – Loi sur la protection des variétés végétales et les droits des agriculteurs, 2001 (Loi PPVFR) – et un chapitre y est consacré aux droits des agriculteurs.³⁵ Une agence gouvernementale créée en 2005 est chargée de la mise en œuvre de la loi.

Une particularité de la loi indienne est que les paysan.ne.s sont reconnus comme des obtenteurs au même titre que les obtenteurs publics et privés. Il existe deux options pour l'enregistrement des variétés paysannes. Les paysan.ne.s peuvent, tout comme les obtenteurs publics et privés, enregistrer leurs nouvelles variétés et obtenir des certificats d'obtention végétale. Cette option est toutefois problématique pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les paysan.ne.s doivent déboursier des frais d'administration relativement élevés. De plus, leurs variétés sont soumises aux mêmes tests que les variétés commerciales mais ces critères (distinction, homogénéité et stabilité) sont totalement inadéquats pour les variétés paysannes.

33 Fonds alimenté par les revenus issus des projets d'accès et de partage des avantages (APA) au titre des conventions et accords internationaux (CDB-Protocole de Nagoya, TIRPAA). Ce fonds a du mal à démarrer.

34 Mulesa et coll., Opt. cit.

35 Republic of India, The Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act, 2001.

Alternativement, les paysan.ne.s peuvent enregistrer leurs variétés dans la catégorie des variétés existantes (extant varieties), définies comme 1) celles qui ont été traditionnellement cultivées et développées par les paysan.ne.s dans leurs champs, ou 2) celles qui sont des parents sauvages ou des variétés locales d'une variété sur laquelle les paysan.ne.s possèdent des connaissances collectives (Art. 2l). Dans ce cas, les paysan.ne.s sont exemptés du paiement de frais administratifs. Il a toutefois été démontré que les paysan.ne.s ne retirent aucun avantage économique de l'enregistrement. En effet, contrairement aux variétés commerciales hybrides où il existe un incitatif pour que les paysan.ne.s achètent des semences chaque année, les variétés paysannes peuvent être conservées et ressemées sans diminution des rendements.³⁶

L'Inde est un des pays qui reconnaît pleinement le droit d'un agriculteur de conserver, d'utiliser, de semer, de ressemer, d'échanger, de partager ou de vendre des semences, y compris des semences issues de variétés protégées, ainsi que les produits de la récolte, « de la même manière qu'il y avait droit avant l'entrée en vigueur de cette loi » (Art. 39 iv). Les agriculteurs peuvent donc vendre des semences d'une variété protégée à la seule condition qu'elles ne soient pas étiquetées comme telles. Cette disposition est généralement interprétée comme signifiant que les agriculteurs peuvent vendre des semences, même protégées, de façon informelle, mais qu'ils ne peuvent pas concurrencer les sélectionneurs et les entreprises semencières en vendant sous un nom de marque.

De plus, la loi indienne comprend un certain nombre de dispositions innovantes relatives aux droits des agriculteurs. Par exemple, les agriculteurs ne peuvent pas être tenus responsables d'avoir enfreint les droits des obtenteurs s'ils peuvent démontrer qu'ils ne savaient pas que la variété en question était protégée. Cette disposition vise à protéger les agriculteurs qui ne sont pas au courant de la Loi sur la protection des variétés végétales. En outre, les entreprises semencières sont tenues d'informer les agriculteurs du rendement attendu de leurs variétés, et les agriculteurs ont droit à une compensation si les semences ne produisent pas conformément aux résultats annoncés.

La loi comprend également des dispositions re-

latives au partage des avantages. Les agriculteurs qui participent à la conservation des ressources génétiques et à leur amélioration par la sélection ont le droit de recevoir des avantages par le biais du Fonds génétique national. Lors de l'enregistrement des variétés, les obtenteurs privés et publics doivent déclarer s'ils ont utilisé des ressources génétiques conservées par les populations autochtones ou les communautés d'agriculteurs. Les communautés autochtones et d'agriculteurs ont droit à des avantages et peuvent déposer des demandes auprès du Fonds génétique national lorsqu'elles estiment que des ressources génétiques de leurs communautés ont été utilisées sans leur autorisation. Toute personne, agence gouvernementale ou non gouvernementale peut déposer une demande au nom d'une communauté.

En 2004, un projet de loi sur les semences a été introduit pour remplacer la Loi sur les semences de 1966. L'objectif déclaré de ce projet de loi était de créer un environnement réglementaire propice à la croissance de l'industrie semencière, et il était à bien des égards en contradiction avec la Loi PPVFR. Le projet de loi obligeait notamment les agriculteurs à enregistrer leurs semences et à se conformer aux limites minimales de germination, de pureté physique et de pureté génétique. Le projet de loi a provoqué une levée de boucliers et des amendements ont été apportés en 2010 sur la base des recommandations du Comité permanent de l'agriculture.³⁷

En 2019, le gouvernement a présenté une nouvelle version du projet.³⁸ Bien que les incohérences les plus flagrantes entre la loi PPVFR et le projet de loi sur les semences aient été corrigées, le projet comporte encore plusieurs lacunes du point de vue du droit aux semences et des droits des paysan.ne.s. Ainsi, plusieurs recommandations du comité n'ont pas été retenues, y compris 1) d'élargir la portée de la définition d'agriculteur afin d'inclure ceux qui conservent des variétés de semences; 2) d'assurer une représentation

36 N.S. Gopalakrishnan, *Problems with the Indian Plant Varieties Regime. Farmers' rights – A myth or reality?*, Spicy IP (2018).

37 Karine Peschard. Farmers' rights and food sovereignty: critical insights from India. *The Journal of Peasant Studies* 81 no.6 (2014), 1085-1108.

38 *The Seeds Bill*, 2019.

permanente des agriculteurs dans le comité chargé de la mise en œuvre de la réglementation sur les semences; 3) de réglementer le prix des semences; 4) de prévoir un mécanisme pour s'opposer à l'enregistrement d'une nouvelle variété qui pourrait porter atteinte à l'environnement ou pour d'autres motifs valides; et 5) d'inclure l'obligation de divulguer l'origine ou la filiation d'une variété afin de prévenir la biopiraterie des variétés paysannes. Au moment de publier cette étude, soit près de 20 ans après que le projet de loi sur les semences ait été introduit en 2004, il n'avait toujours pas été adopté.

2.2.5 Italie³⁹

Les lois régionales italiennes constituent un exemple important au niveau mondial pour la protection et le développement de la biodiversité agricole. Elles représentent une première en matière législative au niveau national et européen dans le cadre de la mise en œuvre du TIRPAA. Les lois régionales italiennes trouvent leur fondement dans la constitution du pays qui autorise les régions à légiférer dans le domaine de l'agriculture.⁴⁰ En outre, la loi italienne transposant le TIRPAA déclare expressément que les régions sont les principaux acteurs responsables de la mise en application dudit traité.⁴¹

L'objectif des lois régionales est de sauvegarder et de renforcer le patrimoine des ressources génétiques autochtones, et particulièrement celles menacées d'érosion. Dans certains cas, seules les races animales et les variétés de plantes ayant un intérêt agricole sont prises en considération, tandis que dans d'autres, la protection et le renforcement des ressources sont étendus aux ressources forestières. La définition choisie pour les variétés et races autochtones est assez malléable et est adaptée aux évolutions des modes d'exploitation locaux.

Les variétés autochtones, selon la loi, couvrent :

- Celles qui sont originaires du territoire régional;
- Celles qui, bien que non originaires du territoire régional, y sont cultivées depuis longtemps – à titre indicatif plus de 50 ans;
- Celles originaires du territoire régional et qui n'y sont plus présentes, mais qui sont conservées ailleurs.

Dans le contexte italien, les lois régionales

En Italie, ce sont les régions qui ont pour mission de sauvegarder le patrimoine phyto-génétique



Photo: dpa picture-alliance

reconnaissent les variétés autochtones comme « patrimoine collectif des communautés locales » et prévoient, dans certains cas, que les régions soient identifiées comme responsables de la gestion des ressources génétiques autochtones.

Dans le contexte régional italien, la sauvegarde et la promotion des variétés et races autochtones se fait à travers un certain nombre d'instruments et de mécanismes que sont :

- L'établissement d'un registre régional d'inscription volontaire et gratuite pour les espèces, races, variétés, populations, cultivars, variétés traditionnelles et clones. Le registre régional est essentiel pour identifier les variétés qui sont présentes dans la région et pour leur donner une identité précise et indiscutable;
- L'établissement de comités scientifiques et

³⁹ Cette partie est adaptée de : Enrico Bertacchini, [Regional legislation in Italy for the protection of local varieties](#), *Journal of Agriculture and Environment for International Development* 103, no.1-2 (2009), 51-63.

⁴⁰ Voir l'article 117 de la constitution italienne.

⁴¹ Repubblica Italiana, [Legge 101 del 6 aprile 2004](#).

techniques pour évaluer les fiches d'information sur les variétés et race inscrites au registre régional;

- L'établissement d'un réseau d'acteurs clés pour la conservation et la sauvegarde des variétés enregistrées. Ce réseau est composé d'agriculteurs, d'associations, d'entités publiques et privées, de chercheurs.e.s, d'universités et de banques de gènes. Le réseau de conservation et de protection joue les rôles de sauvegarde, de multiplication et de dissémination du matériel génétique enregistré en conformité avec la législation en vigueur;
- La reconnaissance des communautés locales en tant qu'administrateurs ou gestionnaires des ressources, ou la région elle-même comme garante et gestionnaire de cet héritage.

En outre, les lois régionales ne permettent l'attribution d'aucune forme de droits exclusifs individuels sur les variétés. Contrairement à l'Inde, la personne physique ou morale qui propose qu'une variété soit enregistrée n'obtiendra aucun droit exclusif sur la variété. En revanche, l'inscription au registre et l'accès à la ressource augmentent les avantages collectifs pour la communauté dans son ensemble en termes de conservation et de promotion du patrimoine des ressources génétiques autochtones.

Certaines lois régionales réglementent également l'utilisation des ressources génétiques autochtones pour créer de nouvelles variétés. Les membres du réseau de conservation qui souhaitent demander un droit d'obtention sur une nouvelle variété dérivée d'une variété inscrite au registre doivent demander l'autorisation préalable à la région ou à la structure responsable de la gestion de la ressource.

Un deuxième outil favorable à la conservation et l'amélioration des variétés autochtones est le droit des agriculteurs « administrateurs » et des membres du réseau d'échanger localement les semences sans aucune forme de compensation monétaire. Cela consacre la reconnaissance de l'importance des pratiques paysannes qui apportent l'innovation variétale et l'adaptation continue des variétés au territoire, comme le reconnaît le TIRPAA.

Avec l'option des lois régionales, l'Italie complète son cadre juridique sur les ressources

génétiques en donnant un statut juridique plus clair et mieux défini aux variétés autochtones et, par la même occasion, prend des mesures incitatives favorisant la conservation et le renforcement de ces variétés.

2.3 Conclusions

Dans certains cas présentés ici, notamment l'Équateur, le cadre juridique a été introduit récemment et il est trop tôt pour que nous soyons en mesure d'analyser sa portée et son impact sur les SSP. Par contre, le cadre juridique indien, introduit il y a plus de vingt ans, a fait l'objet de nombreuses analyses. L'Inde a été un précurseur pour ce qui est de reconnaître et d'encadrer au plan juridique les droits des paysan.ne.s. L'un des points forts de la Loi PPVFR est de protéger pleinement et sans ambiguïté le droit des paysan.ne.s de conserver, d'utiliser, de semer, de ressemer, d'échanger, de partager et de vendre des semences, y compris des semences issues de variétés protégées, ainsi que les produits de la récolte, de la même manière qu'avant l'entrée en vigueur de cette loi. Par contre, le fait d'inclure les paysan.ne.s dans le modèle de protection des obtentions végétales au même titre que les obtenteurs publics et privés ne semble pas avoir eu de retombées significatives pour les paysan.ne.s, ni avoir contribué à promouvoir les SSP. En effet, puisque le système de protection des obtentions végétales est conçu pour récompenser un certain type d'innovation axé sur le rendement et le profit, il ne contribue pas à promouvoir la conservation de la biodiversité agricole et l'innovation paysanne pour leur valeur intrinsèque, mais seulement indirectement, dans la mesure où celles-ci peuvent contribuer à l'innovation dite formelle.⁴² C'est précisément pour cette raison que de nombreuses organisations

42 Pour une analyse plus détaillée de cet argument, voir Karine Peschard, *Farmers' rights and food sovereignty: critical insights from India*, *Journal of Peasant Studies* 41 no.6 (2014), 1085-1108 ; Karine Peschard, *Seed wars and farmers' rights: comparative perspectives from Brazil and India*, *Journal of Peasant Studies* 44 no.1 (2017), 144-168; and Mrinalini Kochupillai, *Promoting sustainable innovations in plant varieties*, Springer (2016).

Les modèles législatifs analysés offrent des pistes de réflexion pour protéger les droits paysans sur les semences en Afrique



Photo: Kopp/Misereor

paysannes, en Inde et ailleurs, défendent aujourd'hui un cadre juridique distinct pour les SSP.

La force du cadre législatif brésilien, quant à lui, est de reconnaître les variétés paysannes (dénommées variétés locales, traditionnelles et créoles) comme des variétés à part entière; d'avoir ouvert des brèches dans la législation pour exempter ces variétés des exigences relatives aux semences commerciales; et d'avoir créé des programmes publics pour appuyer les paysan.ne.s et organisations qui produisent et développent ces variétés.

Le modèle développé en Italie, pour sa part, se distingue par sa reconnaissance des ressources phytogénétiques comme héritage collectif des communautés locales, et par son approche décentralisée qui délègue au niveau régional l'autorité sur ces ressources.

Quant à l'Éthiopie, c'est un des rares pays à avoir cherché à développer un cadre juridique cohésif, en intégrant, par exemple, les obligations en matière de divulgation de l'origine des ressources génétiques à la loi sur les obtentions végétales. La législation éthiopienne reconnaît les droits collectifs des communautés locales sur leurs ressources génétiques et leurs connaissances communautaires, et protège le droit aux semences des paysan.ne.s.

Enfin, et même s'il est trop tôt pour savoir quel sera son impact sur les droits des paysan.ne.s et leurs systèmes semenciers, l'approche adoptée en Équateur est novatrice à plusieurs niveaux. D'abord parce qu'elle inscrit les droits des paysan.ne.s, et le droit aux semences et à l'agrobiodiversité, au niveau de la Constitution et de lois organiques; ensuite parce que les lois stipulent les obligations de l'État en la matière; et, enfin, parce que la Loi prévoit que les SSP doivent bénéficier de leur propre cadre juridique, fondé sur une gestion autonome et collective par les communautés selon des modalités multiples.

Tous ces éléments convergent vers un cadre juridique adapté aux SSP qui rompt avec les normes et les règles fixées par les lois régissant le système semencier commercial. Ils offrent une bonne base de réflexion sur les modalités de reconnaissance des SSP dans le contexte africain. Comme nous le verrons dans la prochaine partie, des pays comme le Mali et l'Ouganda leur emboîtent le pas, chacun suivant une logique propre à son contexte. ●

3. Situation des SSP au Mali et en Ouganda

Au Mali et en Ouganda, comme dans la plupart des pays africains, les SSP, établis de longue date, coexistent avec un système semencier commercial introduit dans les années 1990. Malgré les efforts et ressources investis dans la promotion de l'industrie semencière, les SSP demeurent largement dominants. En Ouganda, selon une étude approfondie réalisée entre 2016 et 2018 en préparation pour l'élaboration de la Politique nationale sur les semences, les SSP sont responsables pour 87 pour cent de l'approvisionnement en semences.⁴³ Les estimations varient entre 70 et 90 pour cent pour le Mali.⁴⁴ Il est important de noter que le pourcentage varie de façon importante selon les cultures. En Ouganda, par exemple, les SSP produisent environ 46 pour cent des semences de maïs, mais la presque totalité des semences de haricots, sorgho, manioc et petit mil.⁴⁵ Dans les deux pays, ce sont les SSP qui assurent la sécurité alimentaire et la préservation de la biodiversité agricole.

Ces deux systèmes – les SSP et le système semencier commercial – sont fondamentalement différents. Le système commercial est fondé sur un cadre formalisé et encadré par des normes et des règles édictées au niveau sous-régional et transposées au niveau national. Quant aux SSP, ils sont organisés de façon horizontale par des producteurs qui sélectionnent, multiplient, échangent et vendent des variétés depuis des générations selon des règles d'usage qu'ils définissent eux-mêmes.⁴⁶

Cela ne signifie pas pour autant que les deux systèmes coexistent en vase clos, bien au contraire. D'une part, la grande diversité des semences de variétés conservées et améliorées par les paysans est considérée comme un patrimoine national qui sert à alimenter les programmes de recherche. D'autre part, des paysans se procurent des semences auprès de distributeurs de semences ou à travers des programmes publics, et les sauvegardent et sélectionnent à leur tour.

Cette partie comporte trois sections. Dans un premier temps, nous présenterons le cadre législatif régissant les systèmes semenciers au Mali et en Ouganda. Puis, nous expliquerons le fossé qui sépare le cadre juridique, fondé sur un modèle commercial en pratique marginal, de la réalité sur le terrain, où les SSP sont dominants. Enfin, nous aborderons les processus dans lesquels se sont engagés les différents acteurs ces dernières années pour offrir une certaine reconnaissance juridique aux SSP, en tentant d'identifier à la fois les progrès réalisés et les blocages rencontrés.

3.1 Cadre législatif et réglementaire sur les semences

Les lois, règlements et politiques qui ont une incidence directe sur les SSP peuvent être regroupés en trois catégories principales: les lois sur la commercialisation des semences, les lois sur la protection des obtentions végétales, et les lois sur la biosécurité.

43 Entretien avec Chris Muwanika, faisant référence à l'étude conduite en prélude à l'élaboration de la politique semencière de 2018.

44 Voir Harouna Coulibaly, Didier Bazile et Amadou Sidibé, Modelling seed system networks in Mali to improve farmers seed supply, Sustainable Agriculture Research 3, no.4 (2014), 18-32; Johann Bonnard et coll., Guide de référence du secteur semencier du Mali. Projet de développement intégré du secteur semencier au Sahel, ISSD/Sahel (2022) ; Steven Haggblade et coll., Revue du système semencier au Mali, Feed the Future Innovation Lab for Food Security Policy, Research Paper 11 (2015).

45 Gloria Otieno et coll., How policies influence small-holder farmers' access to and use of plant genetic resources in three East African countries, Bioversity International (2023), 10.

46 Misereor, Comprendre la gestion des semences par les agriculteurs. Fiche pratique (2022) ; voir aussi : Misereror, « Cultures autochtones », Op.cit.

Au Mali et en Ouganda, les semences paysannes, fournies par les systèmes semenciers paysans prédominent largement



Photo: Schwarzbach/Misereor

3.1.1 Lois sur la commercialisation des semences

Les lois sur la commercialisation des semences marginalisent les SSP, et parfois même les interdisent, en imposant à l'ensemble des semences des normes et des règles qui ne leur sont pas adaptées. Il s'agit notamment de l'enregistrement obligatoire des variétés au catalogue; de la conformité aux critères de distinction, d'homogénéité et de stabilité (DHS); et de la certification obligatoire des semences sur la base de normes standardisées par un service officiel de contrôle et de certification.

Les lois semencières en vigueur en Ouganda et au Mali ont été révisées en 2006 et 2010, respectivement.⁴⁷ En Ouganda, la loi a été révisée avec l'objectif d'attirer des investissements étrangers dans le secteur semencier.⁴⁸ Dans le cas du Mali, il s'agissait d'adapter la législation nationale à de nouvelles normes sous-régionales portant sur l'harmonisation des règles régissant le contrôle de la qualité, la certification et la commercialisation des semences et plants entre les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁴⁹, ainsi qu'à la Loi

d'orientation agricole adoptée en 2006.⁵⁰ Les lois en vigueur au Mali et en Ouganda mettent en place des règles inspirées des lois semencières d'abord développées en Europe. Elles ont pour but de réglementer le commerce des semences à travers l'encadrement strict de quatre dimensions des activités liées aux semences, à savoir : la création et la diffusion des variétés ; le contrôle de la qualité et la certification ; la production et la multiplication des semences ; et, enfin, la commercialisation et la distribution. Bien que ces règles soient distinctes des lois sur la protection des obtentions végétales, elles sont basées sur le même ensemble de critères.

En ce qui concerne la création et la diffusion des variétés, les lois malienne et ougandaise prévoient que les sélectionneurs doivent s'enregistrer auprès du service national de contrôle et de certification. Les variétés créées doivent être distinctes, homogènes et stables (DHS) et avoir une certaine valeur agronomique et technologique (VAT). Un processus d'homologation est institué pour vérifier si une variété répond à ces critères et, le cas échéant, l'inscrire au catalogue officiel (appelé Liste nationale des variétés en Ouganda) mis en place pour leur enregistrement obligatoire.

Pour le contrôle de la qualité et la certification des semences, un service spécifique est mis en place par l'État, ou sous sa supervision, pour prendre en charge, de façon centralisée, ces fonctions. La certification est accordée lorsque l'inspection et le contrôle sont satisfaisants, et les semences ainsi certifiées peuvent être commercialisées. Par conséquent, une semence n'est

47 République du Mali, Loi N° 10-032 du 12 juillet 2010 relative aux semences d'origine végétale; et Republic of Uganda, Seeds and Plant Act, 2006. Pour un survol du cadre législatif au Mali en Ouganda, voir également: Otieno et coll., Op. cit.; et Ronnie Vernooy et coll., Policies, laws and regulations in support of farmer-managed seed systems: still a long way to go, ISSD Africa, Alliance of Bioversity International and CIAT (2023).

48 Astrid Mastenbroek, Geoffrey Otim et Bonny R. Ntare, Institutionalizing quality declared seed in Uganda, *Agronomy* 11, no. 8 (2021), 4.

49 CEDEAO, Règlement C/REG-4/05/2008 du 18 mai 2008.

50 République du Mali, Loi N°2006-045/AN-RM Portant Loi d'Orientation Agricole (2006).

autorisée à la commercialisation que lorsqu'elle est certifiée. Le système de certification utilisé au Mali et en Ouganda est celui de l'Association internationale d'essais de semences (ISTA).

Pour ce qui est de la production et de la multiplication des semences, les lois malienne et ougandaise reconnaissent que toute personne physique ou morale ayant reçu un agrément peut produire les semences (art. 5 de la loi de la loi malienne et art. 3 de la loi ougandaise). Les semences sont classées en trois catégories, à savoir : (i) les semences de prébase; (ii) les semences de base; et (iii) les semences certifiées. La première et la deuxième catégorie sont produites par les sélectionneurs ou sous leur contrôle. Seuls les producteurs semenciers agréés sont habilités à produire les semences certifiées. La multiplication se fait obligatoirement dans les champs semenciers soumis à des normes dont le non-respect peut conduire à la non-certification des semences issues du champ concerné.

Au Mali comme en Ouganda, le système semencier est bien libéralisé, mais l'État continue de jouer un grand rôle dans la production et la distribution des semences à travers des structures publiques comme la Direction Nationale de l'Agriculture (DNA) et l'Institut d'économie rurale (IER) au Mali, et l'Organisation nationale de recherche agricole (NARO), en Ouganda. Ces structures assurent la coordination générale du système semencier ainsi que la mise à disposition des semences aux paysan.ne.s et aux autres acteurs qui en assurent la multiplication et la distribution. Ces acteurs sont : les coopératives, les paysan.ne.s semenciers organisés ou non au sein d'organisations paysannes, et les entreprises semencières.

S'agissant de la commercialisation ou de la distribution des semences, la loi fait une distinction de statut entre les producteurs et les distributeurs semenciers. Les distributeurs sont soumis à l'obligation de déclarer leur activité et d'obtenir un agrément à travers un enregistrement sur la liste des distributeurs autorisés. La variété dont la semence est commercialisée doit être inscrite au catalogue et la semence doit être certifiée par le service de contrôle et de certification.

Une fois enregistrée, la variété est autorisée à la production et sa semence peut être commercialisée⁵¹ sur le territoire national ainsi que dans un espace régional donné, du fait des lois adoptées par

les communautés économiques régionales (CER) dont sont membres le Mali et l'Ouganda. Les variétés produites au Mali peuvent ainsi librement circuler dans les 15 pays membres de la CEDEAO⁵²; et celles produites en Ouganda peuvent être vendues dans les sept pays de la communauté des États de l'Afrique de l'Est (CAE)⁵³ ainsi que dans les 21 pays membres du marché commun des pays de l'Afrique australe et orientale (COMESA).⁵⁴ Il faut cependant que la variété soit inscrite au catalogue commun des variétés au niveau de chaque CER.

En Ouganda, il semble que la Loi sur les semences de 2006 pourrait être révisée en 2024, en même temps que la stratégie nationale en matière de semences, afin d'incorporer les changements importants en matière de politique semencière introduits au cours des deux dernières décennies.⁵⁵ Il en est de même pour le Mali, qui devra réviser sa Loi sur les semences une fois la nouvelle politique semencière adoptée, afin de prendre en compte la reconnaissance des SSP.

3.1.2 Lois de protection des obtentions végétales

Les lois de protection des obtentions végétales ont une incidence directe sur les SSP puisqu'elles restreignent les droits des paysan.ne.s de conserver, replanter, échanger et vendre les semences issues de variétés protégées.

Le Mali a introduit la propriété intellectuelle sur

51 La commercialisation est définie dans le Règlement de la CEDEAO comme « la vente, la détention en vue de la vente, l'offre de vente et toute cession, toute fourniture ou tout transfert, en vue d'une exploitation commerciale, de semences ou de plants, que ce soit contre rémunération ou non ».

52 Les pays membres de la CEDEAO sont : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

53 Les pays membres de la CAE sont : Burundi, République Démocratique du Congo, Kenya, Rwanda, Soudan du Sud, Ouganda.

54 Les pays membres de COMESA sont : Burundi, Comores, République Démocratique du Congo, Djibouti, Égypte, Érythrée, Eswatini, Éthiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Tunisie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe. Pour en savoir davantage sur le texte régional du COMESA, voir : COMESA, Seed Trade Harmonization Regulations (2014).

55 Entretien avec Chris Muwanika.

les nouvelles variétés par le biais de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI), dont il est membre depuis sa création en 1977. L'OAPI est, avec l'Union Européenne, une des deux organisations intergouvernementales membres de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV), et ce en vertu de l'Acte de 1991 de la Convention UPOV (ci-après UPOV 91).⁵⁶ Lorsque l'Accord de Bangui instituant l'OAPI a été révisé en 1999, l'Annexe X sur la protection des obtentions végétales a été adoptée, et celle-ci est directement applicable en tant que loi nationale au Mali et dans les 16 autres pays de l'OAPI depuis 2006.⁵⁷ La législation malienne établit donc un système de protection des obtentions végétales conforme à l'UPOV 91.

L'Ouganda a quant à lui introduit la propriété intellectuelle sur les nouvelles variétés en 2014 avec l'adoption de la Loi sur la protection des obtentions végétales.⁵⁸ Comme au Mali, cette loi est basée sur l'Acte de 1991 de la Convention UPOV. L'Ouganda n'est pas membre de l'UPOV. Toutefois, le pays fait partie de l'Organisation régionale africaine de la propriété intellectuelle (ARIPO). Contrairement à l'OAPI, ARIPO n'est pas un membre institutionnel d'UPOV. Toutefois, le protocole d'Arusha sur la protection des obtentions végétales, adopté par ARIPO en 2015, est basé sur l'Acte de 1991. Ce protocole entrera en vigueur quand quatre pays l'auront ratifié (en 2023, seulement deux pays l'avaient ratifié). Il est à noter que l'Ouganda n'est aucunement tenu d'adopter les normes UPOV 1991 puisque le pays n'est pas membre de l'organisation et que les pays membres d'ARIPO (contrairement à l'OAPI) sont libres d'adhérer ou non aux divers protocoles. L'Ouganda est également membre de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), un bloc économique qui compte sept pays membres. La CAE a développé un projet de loi sur les semences et les variétés végétales, qui est lui aussi calqué sur l'UPOV 91.⁵⁹ Ce projet de loi n'avait pas encore été promulgué en juin 2023.

Dans le système UPOV, un certificat d'obtention végétale confère à son détenteur des droits exclusifs sur une nouvelle variété végétale avec des conséquences pour l'utilisation de la variété par les tiers, notamment les paysans. Pour échapper à ces conséquences, notamment l'obligation d'avoir l'accord de l'obteneur ou de lui payer une

indemnité, une exception – dénommée « privilège de l'agriculteur » – doit être prévue par la loi.⁶⁰

En Ouganda, les règles d'application de la Loi sur la protection des variétés végétales ont été élaborées, mais n'ont pas été adoptées en raison de la controverse autour des clauses concernant les droits des agriculteurs. La stratégie nationale publiée en 2015 prévoyait qu'une nouvelle loi sur la protection des obtentions végétales inclurait des droits de propriété intellectuelle sur les variétés traditionnelles en tant qu'outil de partage des avantages, mais la nouvelle stratégie nationale publiée en 2018 ne fait plus référence à de telles dispositions.⁶¹ La loi n'était donc toujours pas en vigueur au moment de publier cette étude en avril 2023. Toutefois, une version révisée des règles d'application a été soumise au solliciteur général pour avis juridique, ce qui laisse présager que leur adoption pourrait être imminente.

3.1.3 Lois sur la biosécurité

Il est également important de prendre en compte les lois sur la biosécurité dans l'analyse des textes ayant une incidence sur les SSP, en raison du risque de contamination des variétés paysannes par les variétés génétiquement modifiées et de la possibilité de protection de ces variétés par le brevet. En 2008 et 2012, respectivement, le Mali et l'Ouganda se sont dotés d'une

56 L'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) est une organisation intergouvernementale qui promeut activement les droits de propriété intellectuelle sur les nouvelles variétés végétales, ou droits des obtenteurs. Deux versions de la Convention UPOV coexistent aujourd'hui, et les pays sont signataires soit de l'Acte de 1978, soit de l'Acte de 1991.

57 OAPI, Accords de Bangui révisés, *Annexe X*, De la protection des obtentions végétales (1999).

58 Republic of Uganda, *The Plant Variety Protection Act*, 2014.

59 Pour une critique, voir : ACB, *Concerns with the draft EAC Seed and Plant Varieties Bill*, 2018 (2019).

60 Pour plus d'information sur le système UPOV au Mali et dans l'espace OAPI, voir: Mohamed Coulibaly et coll., *Faillite de la protection intellectuelle des obtentions végétales: 10 années d'UPOV en Afrique francophone*, APBEBES et BEDE (2019).

61 Voir Republic of Uganda, *Uganda National Seed Strategy, 2014/15 and 2019/20* (2015), 5 et 25; et Republic of Uganda, *National Seed Strategy, 2018/19 and 2022/2023* (2018).

loi sur la biosécurité réglementant les différentes applications des biotechnologies, y compris dans l'agriculture.⁶² En outre, le Mali est concerné par le Règlement régional sur la biosécurité adopté par la CEDEAO en 2020⁶³, et devra réajuster son cadre juridique à la lumière de ce nouveau texte. L'existence de lois sur la biosécurité signifie que les personnes intéressées peuvent mener des activités sur des variétés génétiquement modifiées (variétés OGM). Ces variétés pourront être inscrites au catalogue et admises à la culture une fois qu'elles auront respecté les conditions prévues par la loi sur la biosécurité.

Début 2023, il n'y avait pas encore eu d'utilisation de telles variétés en milieu ouvert depuis l'adoption des lois dans les deux pays. Au Mali, quinze ans après l'adoption de la loi, aucune demande d'introduction de variétés OGM n'a été faite. La seule activité ayant donné lieu à une demande d'autorisation est celle concernant les expérimentations en milieu confiné (laboratoire) sur les moustiques transgéniques dans le cadre du projet de lutte contre le paludisme, *Target Malaria*⁶⁴, projet qui concerne aussi l'Ouganda et le Burkina Faso. Par contre, en 2021, le président ougandais a refusé de signer le projet de loi sur la réglementation du génie génétique en évoquant des problèmes de souveraineté alimentaire et semencière.⁶⁵ Actuellement, l'Ouganda dispose d'un programme très étendu de recherche et d'essais sur le terrain en milieu confiné pour les cultures OGM qui comprennent des pommes de terre, du manioc et des bananes résistants aux maladies; des bananes et du manioc enrichis en vitamine A; du coton résistant aux insectes; et du riz résistant à la sécheresse.⁶⁶

A l'issue de ce survol des lois relatives aux semences du Mali et de l'Ouganda, deux constats majeurs se dégagent. Le premier constat est que le cadre juridique en place vise à encadrer les activités semencières du système commercial et ne prévoit pas de dispositions spécifiques adaptées aux SSP. Le second est l'écart important entre le cadre juridique en place et la réalité sur le terrain, faisant du système réellement dominant, les SSP, un système marginalisé. Faute de reconnaissance et d'accompagnement, les SSP ne peuvent réaliser leur plein potentiel, ce qui a des implications importantes pour la sécurité alimentaire, la biodiversité agricole et les droits des paysan.ne.s.

3.2 Le fossé entre le cadre juridique et la réalité sur le terrain

Les acteurs interviewés reconnaissent que les lois en vigueur sont déphasées par rapport à la réalité sur le terrain. La loi semencière ougandaise ne fait pas mention des SSP (ou « système informel ») et comporte des dispositions pouvant être interprétées comme une interdiction de l'utilisation des semences issues de ces systèmes. L'article 9 de cette loi dispose que toutes les variétés importées et domestiques doivent être soumises à un test avant d'être homologuées et inscrites à la Liste nationale des variétés et au catalogue commun de la CAE. L'article 12 ajoute que toutes les semences mises en vente doivent être correctement étiquetées et scellées selon les spécifications précisées dans la réglementation. En l'absence d'une loi spécifique sur les SSP, ces dispositions menacent les pratiques semencières des paysan.ne.s. La politique semencière de 2018 prévoit une révision du cadre juridique pour prendre en compte la reconnaissance de systèmes semenciers pluralistes. Il ressort de l'enquête menée dans le cadre de cette étude que le texte qui prendra en charge les SSP sera une politique sur les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture (ci-après politique RGAA), qui sera discutée plus en détail à la prochaine section.

Quant à la loi semencière malienne, elle exclut les semences paysannes de son champ d'application en les plaçant dans le patrimoine de la

62 République du Mali, *Loi n°08-042-AN-RM du 1er décembre 2008 relative à la sécurité en Biotechnologie en République du Mali*; Republic of Uganda, *The National Biotechnology and Biosafety Bill* (2012).

63 Règlement C/Reg. 04/09/2020 relatif à la prévention des risques biotechnologiques dans l'espace CEDEAO. Disponible avec les auteurs.

64 Pour plus d'informations, voir *Target Malaria Project* (website). Le projet reçoit beaucoup de critiques de la société civile africaine et internationale. Voir, à titre d'exemple : Irina Veksha *Burkina Faso – Le projet Target Malaria continue malgré les irrégularités*, Inf'OGM (2022).

65 Andrew Adem, *Genetically Modified Organisms (GMO) have no place in our food systems in Uganda and Africa*, ESAFF (2022).

66 Ibid.

nation sous le gardiennage séculaire des populations locales. En effet, la loi dispose que les variétés traditionnelles constituent un patrimoine national et qu'elles doivent être gérées conformément aux conventions internationales signées et ratifiées par le Mali (art. 4). La loi ajoute que l'État veille à la préservation des ressources phylogénétiques traditionnelles en tant que patrimoine national dans une perspective de conservation de la diversité biologique et de la protection des intérêts des populations locales (art. 17), et qu'aucune semence de variété traditionnelle ne peut, pour des fins de recherche, sortir du territoire national sans une autorisation préalable des ministères chargés de la Recherche, de la Foresterie, du Commerce et de l'Agriculture (art. 18). L'article 19 précise que les avantages tirés de l'exploitation des ressources phylogénétiques traditionnelles doivent bénéficier aux populations locales utilisatrices et gardiennes séculaires de ces ressources conformément à la réglementation en vigueur. Mais les SSP ne bénéficient pas d'une autre forme de reconnaissance ou d'accompagnement de la part de l'État.

En somme, malgré l'ouverture dans la loi malienne et l'approche pluraliste de la politique ougandaise, les SSP restent marginalisés dans le cadre officiel de gestion du système semencier. Et pourtant, le système commercial peine à fonctionner malgré un cadre juridique en phase avec les références internationales, et les efforts consentis par les États avec l'appui de partenaires internationaux. En effet, il ne couvre que 15 pour cent à 20 pour cent des semences utilisées dans les deux pays, situation qui reste constante depuis plus de 20 ans.⁶⁷ Il s'avère peu adapté au contexte national et très contraignant pour l'État, tant au plan technique que financier.⁶⁸ En somme, malgré la libéralisation du système, le secteur privé n'arrive pas à occuper le terrain. Ainsi, le secteur public, notamment l'IER au Mali et NARO en Ouganda, reste très présent dans la création variétale, mais aussi dans la production et la distribution des semences aux paysan.ne.s. Ce qui fait dire à certains observateurs, dans le cas du Mali, que le système est toujours « en construction »⁶⁹ ou qu'il est « en transition ».⁷

La réalité est que les SSP restent largement dominants malgré leur marginalisation dans les lois

La manière dont les savoirs et les systèmes semenciers paysans peuvent être reconnus et valorisés fait l'objet de discussions en Afrique



Photo: Bachmann/Misereor

et politiques publiques. Ceux-ci sont mieux adaptés aux réalités des paysan.ne.s et sont mieux à même d'assurer la sécurité semencière et alimentaire. Plusieurs personnes interviewées ont insisté sur le fait que la résilience de l'agriculture paysanne repose sur les SSP. Grâce à leur diversité intra-variétale, les variétés paysannes s'adaptent mieux aux variations du climat, contrairement aux variétés « améliorées » qui ont une base génétique étroite et sont plus vulnérables aux phénomènes climatiques extrêmes. Selon plusieurs acteurs interviewés, il convient de promouvoir les SSP et de les encadrer afin d'améliorer la sécurité semencière et, partant, la sécurité alimentaire des pays africains.

En Ouganda, selon le dernier recensement, 68 pour cent des agriculteurs sont de petits producteurs.⁷¹ Au Mali, ils représentent 75 pour cent.⁷² L'essentiel de la production alimentaire de ces producteurs est issue des semences paysannes. Comme l'observe Chris Muwanika :

Ce sont eux qui nourrissent la nation. Le système semencier officiel ne peut pas répondre aux besoins de tous les agriculteurs ougandais. Les entreprises ne se concentrent que sur les

67 Mastenbroek, Otim et Ntare, Op. cit.; Bonnard et coll. Op. cit., voir aussi H. Coulibaly et coll., Op. cit.

68 M. Coulibaly et coll., Op. cit.

69 Entretien avec Oumar Niagando.

70 Steven Haggblade et coll., Op. cit.

71 Entretien avec Chris Muwanika.

72 Jean-François Bélières, Les agricultures familiales du monde: le Mali, CIRAD (2013).



Le processus multipartite « Semences, Normes et Paysans » au Mali indique des pistes pour la reconnaissance des SSP en Afrique

Photo: Schwarzbach/Miserereor

en comprendre les implications et examiner les possibilités qui s'offraient à eux pour approfondir les options positives qui pouvaient en

découler. C'est ainsi que trois organisations paysannes ont soumis à leurs partenaires techniques l'idée d'une réflexion collective sur le sujet afin d'identifier les actions nécessaires pour la reconnaissance officielle des variétés paysannes et des droits des paysan.ne.s. Il s'agit de l'Association des organisations professionnelles paysannes (AOPP), la Coordination nationale des organisations paysannes (CNOP) et le Comité ouest-africain des semences paysannes (COASP). Les deux partenaires approchés étaient l'Institut de recherche et de promotion des alternatives en développement (IRPAD), et Biodiversité, échanges et diffusion d'expérience (BEDE).⁷⁴

C'est ainsi que le processus « Semences, Normes et Paysans : Construire un cadre de concertation multi-acteurs sur le cadre normatif des semences et les droits des petits producteurs au Mali » (ci-après processus SNP) a été initié en 2016 avec l'objectif de mettre en place un dialogue qui puisse dégager un cadre juridique consensuel protégeant les droits des paysan.ne.s malien.ne.s sur leurs semences. Le processus s'est basé sur trois piliers principaux, à savoir la recherche et l'analyse juridique, la formation et la concertation paysanne, et le dialogue multi-acteurs. La recherche et l'analyse des textes juridiques ont permis de mettre en exergue la question des droits des paysan.ne.s dans la législation semencière au Mali, et de documenter des lois étrangères afin de présenter des exemples de protection de ces droits et de reconnaissance des SSP.

Les résultats de la recherche et de l'analyse ont été utilisés dans les concertations paysannes sous forme de formation, mais aussi de dialogue et de réflexion collective entre les paysan.ne.s, juristes et autres acteurs, afin d'asseoir une compréhension partagée des textes et de dégager des options

produits de base très rentables comme le maïs hybride, les semences de légumes – c'est là qu'elles investissent leurs ressources.⁷³ En ce qui concerne les cultures destinées à la sécurité alimentaire et les cultures traditionnelles comme le millet, vous ne trouverez pas ces semences chez les distributeurs. À mon avis, il est important de reconnaître [les semences paysannes], mais aussi de les réglementer.

3.3 Vers une reconnaissance juridique des SSP

3.3.1 Mali : le processus Semences, Normes et Paysans

La révision de la loi semencière du Mali en 2010 a marqué une certaine avancée dans la reconnaissance juridique des SSP et des droits des paysan.ne.s. Les dispositions sur les variétés traditionnelles ont été bien accueillies par les paysan.ne.s malien.ne.s, mais ils voulaient mieux

⁷³ En Ouganda, par exemple, 80 pour cent des semences issues du secteur commercial sont des semences de maïs hybride. Entretien avec Erick Kizito.

⁷⁴ L'association BEDE s'est dissoute pendant la pandémie de Covid 19 car elle ne pouvait plus poursuivre son mode d'action dans l'accompagnement des organisations paysannes pour la souveraineté alimentaire.



Une participation intense et continue des paysan-ne-s au processus d'élaboration de la loi est essentielle à sa mise en œuvre et à son succès

claires pour la reconnaissance des SSP et des droits des paysan.ne.s.

A l'issue des concertations paysannes, les trois organisations initiatrices du processus en sont arrivées à une position commune quant aux options à défendre et aux messages clés à faire passer. L'étape de la concertation multi-acteurs pouvait alors s'amorcer.

La concertation multi-acteurs a été organisée en septembre 2017 dans le cadre d'un atelier regroupant tous les acteurs du système semencier malien, à savoir : le ministère de l'Agriculture et celui de la Recherche scientifique, la Direction nationale de l'agriculture, l'IER, le service de contrôle et de certification (c'est-à-dire le laboratoire des semences), les ONG, les trois organisations paysannes porteuses de l'initiative, l'Association Semencière du Mali (ASSEMA), les structures de la recherche internationale présentes au Mali⁷⁵, et les points focaux des accords internationaux sur la biodiversité (CBD et TIRPAA). Des participants internationaux d'Afrique australe et orientale, du Venezuela, d'Italie et du Népal ont aussi été invités pour partager leur expérience et présenter les lois semencières de leurs pays et régions respectifs.

A l'issue de l'atelier, un cadre de concertation multi-acteurs a été mis en place avec pour mission de « faire reconnaître les semences paysannes et les droits des agriculteurs dans la législation nationale et en assurer la mise en œuvre ».⁷⁶ Le cadre

de concertation est présidé par le ministère de l'Agriculture et son secrétariat est assuré par la CNOP avec un comité de suivi chargé d'en assurer la coordination. La mise en place du cadre a coïncidé avec le lancement de la révision de la politique semencière du Mali avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO). Le cadre de concertation a saisi cette opportunité pour s'engager dans le plaidoyer. Il a rencontré l'équipe des consultants recrutés pour le diagnostic du système semencier afin de partager la vision issue du processus SNP, dont une grande partie a été prise en compte dans le rapport de diagnostic. Pour la phase de l'élaboration de la politique, le cadre de concertation a produit une note de contribution contenant ses propositions. Les éléments pertinents mis en avant dans cette note sont :

- La reconnaissance des SSP comme une composante à part entière du système semencier malien à côté du système commercial dit conventionnel;

⁷⁵ Comme par exemple le Centre mondial des légumes (WorldVeg) et l'Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT).

⁷⁶ IRPAD et BEDE. Rapport final de l'atelier multi-acteurs de concertation sur la reconnaissance des semences traditionnelles/paysannes et des droits des agriculteurs dans la législation semencière au Mali (2017). Disponible avec les auteurs.



Vu l'érosion progressive de l'agrobiodiversité, la conservation des variétés paysannes est une préoccupation majeure des communautés rurales

Photo: Dorlöchter/Sulser/Misereor

- L'opportunité que le gouvernement malien a, à travers cette reconnaissance, de remplir ses engagements internationaux au titre du TIRPAA et de la CDB, ainsi que la garantie d'une diversité de choix aux paysan.ne.s malien.ne.s au bénéfice de la sécurité et de la souveraineté alimentaires du pays;
- La consécration d'un chapitre ou d'un axe de la politique semencière aux SSP pour dégager les grandes orientations de leur reconnaissance ainsi que les principes qui la gouvernent, ce qui sera éventuellement approfondi dans la loi semencière;
- La reconnaissance aux paysan.ne.s de la liberté de créer des règles d'accès, d'utilisation et de mise en circulation des variétés paysannes au sein de leurs réseaux, communautés ou autres collectifs à travers lesquels ils décident de s'auto-organiser, ainsi que la latitude de garantir eux-mêmes la qualité des semences issues de ces variétés;
- La reconnaissance des droits consacrés dans le TIRPAA, notamment : le droit de conserver, utiliser, échanger et vendre les semences; le droit de participer à la prise de décision dans le secteur agricole, conformément à la loi d'orientation agricole; et le droit de participer au partage des avantages liés à l'utilisation des ressources issues de leurs systèmes semenciers et pour lesquelles ils ont donné leur accord préalable en connaissance de cause.

- La transformation du cadre de concertation en un organe de suivi des SSP qui pourrait orienter l'État dans l'accompagnement et le soutien qu'il leur apportera.

Au cours du processus, la CNOP participait à travers la Via Campesina à la négociation de la Déclaration UNDROP, que les initiateurs du processus SNP accompagnaient également. Lorsqu'ils ont finalisé la note de contribution en janvier 2018, le projet de déclaration était déjà disponible, et le cadre de concertation y a puisé certains éléments pour renforcer son document. Par exemple, la définition du mot paysan.ne a été textuellement reprise pour bien identifier les détenteurs de droits et le système semencier visé par les différentes actions.

Le processus de révision de la politique semencière a pris plus de temps que prévu dû à l'instabilité politique et à la fragilité de la situation sécuritaire du pays. Mais il convient aussi de signaler que le cadre de concertation a manifesté son insatisfaction par rapport à la version soumise par l'équipe de consultants et a sollicité une relecture du document à la lumière des documents de politique publique dans le secteur agricole. Le ministère de l'Agriculture, à travers la DNA, a accédé à cette requête et une version révisée plus consensuelle a fait l'objet d'un atelier de validation en mars 2022.

Le projet final de politique semencière soumis au gouvernement a été influencé de façon importante par le processus SNP et son contenu a pris en compte une bonne partie des préoccupations des paysan.ne.s, comme l'ont reconnu les organisations paysannes lors de l'atelier de validation. Le document doit maintenant être approuvé par le gouvernement pour devenir la nouvelle politique semencière en vigueur au Mali. L'étape à suivre sera l'adaptation du cadre juridique à la nouvelle politique, ce qui nécessitera la révision de la loi de 2010 ou l'élaboration d'une autre loi dédiée aux SSP. Cette dernière option semble celle privilégiée par les initiateurs du processus SNP, qui commencent au début de 2023 à se remobiliser pour le plaidoyer en faveur de l'adoption de la politique et la préparation des éléments de contenu pour la loi.



Photo: Donlocher-Sulser/Misereor

3.3.2 Ouganda : vers un système semencier pluraliste

En Ouganda, la révision de la politique sur les semences lancée en 2014 a mené à la reconnaissance d'un système semencier pluraliste. La politique adoptée en 2018 affirme ainsi que « Compte tenu du pluralisme des systèmes de semences prévu par cette politique, le gouvernement réexaminera la législation et les règlements existants afin de s'assurer que tous les systèmes sont couverts par des instruments réglementaires pertinents et efficaces ». Le terme *pluraliste* est défini comme « englobant toutes les parties prenantes dans un esprit d'équité et de justice ».⁷⁷

La politique et la stratégie nationale sur les semences ne font toutefois aucune référence aux SSP ou aux systèmes semenciers gérés par les agriculteurs. Les deux textes reconnaissent plutôt l'existence de deux systèmes semenciers : le système formel et le système informel. Le système formel est défini comme la « chaîne d'activités comprenant la recherche et le développement, la multiplication, la transformation, le contrôle de la qualité et la certification ». Le système informel est défini, par opposition au système formel, comme la « chaîne de production et de commercialisation des semences impliquant des agriculteurs qui conservent les semences de la récolte au semis, en les vendant ou en les échangeant occasionnellement avec d'autres agriculteurs, mais sans traitement mécanique, test ou étiquetage (par opposition au système formel) ».⁷⁸

Selon des acteurs interviewés, le concept de système semencier pluraliste reflète une volonté politique de reconnaître et d'offrir une protection juridique à trois types de systèmes semenciers : le système formel, les semences de qualité déclarée (SDQ) et le système informel. Le système formel est réglementé par la Loi sur les semences de 2006 et son règlement adopté en 2017. Le système SDQ est réglementé par le règlement sur les SDQ adopté en 2020. Quant au système informel, il n'est pas encore réglementé, mais

Au Mali et en Ouganda, la législation s'inspire des lois semencières européennes, mais les paysans souhaitent qu'elle soit adaptée à leur réalité

77 Republic of Uganda, Ministry of Agriculture, Animal Husbandry and Fisheries, *National Seed Policy* (2018), VII [traduction des auteurs].

78 *National Seed Policy*, Op. cit. [traduction des auteurs]

il fait l'objet d'une politique sur les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture (RGAA) qui est en voie d'élaboration depuis plusieurs années et n'avait pas encore été adoptée à la publication de cette étude.

Système formel – Le système formel réfère au système semencier commercial. L'Ouganda comptait 44 compagnies de semences officiellement enregistrées en 2023, ce qui inclut à la fois des compagnies nationales et étrangères (comme SeedCo, basée en Afrique du Sud). Ces compagnies produisent et distribuent leurs semences en Ouganda et dans l'ensemble de la région COMESA. Le cadre juridique qui régit le secteur formel a été décrit à la section 3.1 ci-dessus.

SQD – Contrairement au Mali où un projet pilote SQD n'a pas donné suite⁷⁹, l'Ouganda a mis en place un système SDQ basé sur les principes de la FAO.⁸⁰ La stratégie semencière définit les semences de qualité déclarée comme des « semences produites par un producteur de semences enregistré (individu ou groupe d'agriculteurs) à partir de semences de base et conformes aux normes minimales de pureté variétale et de germination ». ⁸¹ Le système SQD vise à permettre à des agriculteurs orientés vers le marché, et organisés au sein d'associations ou de coopératives, de s'enregistrer comme producteurs de semences. Les agriculteurs obtiennent des semences de base des programmes publics de sélection (NARO). Les semences qu'ils produisent doivent répondre aux mêmes normes de pureté, de germination et de teneur en humidité que les semences commerciales. Les deux principales différences entre les deux régimes sont que 1) les SQD sont soumises à un maximum de deux inspections en champs, contrairement à un minimum de trois pour les semences certifiées, et 2) les inspections sont menées par un responsable agricole au niveau du district plutôt que par un inspecteur national, ce qui permet de réduire les coûts de certification. En contrepartie, les SQD ne peuvent circuler qu'à l'intérieur des limites du district.⁸²

L'objectif du système SQD est donc de décentraliser la production de semences et d'améliorer l'accès des agriculteurs aux semences au niveau de leurs communautés. En d'autres mots, ce système offre la possibilité aux coopératives d'agriculteurs de participer en tant que producteurs de semences à un système semencier semi-formel.⁸³



Photo: Oliveira / Misereor

Les semences de qualité déclarée ne contribuent pas à protéger et promouvoir les systèmes semenciers paysans

Toutefois, seules les variétés enregistrées dans le catalogue national de variétés

peuvent être multipliées dans le cadre de ce système. En somme, le SQD est une forme de « système formel assoupli » qui peut contribuer à améliorer l'accès aux semences, mais ne contribue pas à mettre en œuvre le droit aux semences, et à protéger et promouvoir les SSP, car il ne permet pas la distribution des variétés paysannes.⁸⁴

79 Entretien avec Samba Traoré.

80 FAO, Système des semences de qualité déclarée (2006).

81 National Seed Policy, Op. cit., VIII [traduction des auteurs].

82 Mastenbroek, Otim et Ntare, Op. cit.

83 Il est important de noter ici que ces coopératives peuvent aussi intervenir dans le système commercial. Elles doivent, cependant, se mettre en conformité avec les règles et normes de ce système et produire des semences certifiées qu'elles peuvent aussi distribuer aux paysans membres de leurs réseaux. La grande différence avec le SQD est que les normes sont allégées dans ce dernier et le rayon géographique de distribution est réduit. Au Mali, les coopératives paysannes produisent et vendent les semences certifiées des variétés améliorées inscrites au catalogue.

84 Farm Africa, Quality Declared Seeds: Addressing challenges in access to quality seeds for smallholder farmers (2022); AFSA, Mapping seed-system policies, frameworks, mechanisms, and initiatives in Tanzania and East Africa (2022).

Système informel – Quant au troisième système – dénommé « système informel » mais que nous appelons SSP dans le cadre de cette étude – il doit être encadré par le projet de politique RGAA. Ce projet a fait l'objet de consultations au niveau régional au cours desquelles les différents acteurs – y compris les organisations paysannes – ont pu participer au processus de formulation et de validation, avant que le projet ne soit transmis au Ministère de l'Agriculture. Des représentants de la société civile ont souligné que NARO s'était montré ouvert à considérer leurs commentaires et leurs préoccupations, mais d'autres ont souligné que la participation des organisations paysannes demeure limitée, et que le processus gagnerait à renforcer leur participation.

Le projet de politique RGAA n'a pas encore été rendu public, et il doit être soumis à une nouvelle ronde de consultations avant d'être adopté. Selon les informations obtenues, cette politique est basée sur l'approche préconisée par le TIRPAA. Pour ce qui est des droits des agriculteurs, et comme prévu dans la stratégie nationale, cela pourrait consister à mettre en place un système permettant aux agriculteurs d'enregistrer leurs variétés sur une liste nationale des variétés. Un atelier dans ce sens a d'ailleurs été organisé en décembre 2018.⁸⁵ Le rapport d'atelier formule un certain nombre de recommandations, qui vont dans le sens de développer un système qui permette aux agriculteurs d'inscrire leurs variétés dans un registre centralisé, et de les produire et les distribuer dans un système similaire au système SQD.⁸⁶ Comme nous le verrons dans la partie 4, cette approche est controversée et a été rejetée par de nombreuses organisations paysannes ailleurs dans le monde.

Le projet de politique RGAA n'avait toujours pas été adopté à la publication de cette étude. Selon un des experts interviewés, cela s'expliquerait par des désaccords sur les aspects touchant aux droits des paysan.ne.s, en particulier en ce qui a trait à la propriété, au maintien et au partage des variétés paysannes.⁸⁷ Ces questions sont des aspects clés des SSP et des droits des paysan.ne.s qui sont vivement débattus, non seulement en Ouganda mais ailleurs.

En conclusion, il convient d'observer que, bien que la stratégie semencière nationale reconnaisse un système semencier pluraliste, elle demeure

solidement ancrée dans le paradigme productiviste : « La vision de la politique nationale en matière de semences à la base de cette stratégie est celle d'un secteur semencier compétitif, rentable et durable, dans lequel les agriculteurs ont accès à des semences et du matériel de plantation de qualité à un prix abordable ».⁸⁸

3.4 Conclusions

Bien qu'il y ait des parallèles entre les processus en cours au Mali et en Ouganda pour la reconnaissance des SSP, les approches et les cadres législatifs diffèrent de façon importante. Dans les deux pays, c'est la révision de la politique sur les semences qui a offert une porte d'entrée pour la reconnaissance juridique des SSP. Au Mali, l'initiative est venue de la société civile dans un processus issu de la base. Par contraste, en Ouganda, l'initiative est partie du gouvernement, même si des efforts ont été consentis pour rendre le processus inclusif. Lorsque le processus part de la base et est porté par les paysan.ne.s, il y a plus de chance que les décisions et les conclusions reflètent leurs préoccupations. À ce niveau, la réussite de l'action paysanne dépend de la capacité de mobilisation, d'analyse et de plaider des paysan.ne.s et de leurs alliés.

Si le Mali et l'Ouganda ont fait les premiers pas vers la reconnaissance des SSP, il reste beaucoup à faire pour concrétiser cette reconnaissance. L'Ouganda reconnaît un système semencier pluraliste, ce qui représente un premier pas important. Toutefois, la politique RGAA, qui doit offrir un cadre pour les SSP en Ouganda, n'a toujours pas été adoptée. De plus, l'approche préconisée par l'Ouganda à travers la politique RGAA est basée sur les droits des agriculteurs tels que définis dans le TIRPAA. Ce dernier est un instrument important, mais insuffisant en soi, pour arriver à une pleine reconnaissance juridique des SSP. En effet, le TIRPAA reconnaît la contribution des

85 Tobia Recha, Chris Muwanika, Gloria Otieno and Bram de Jonge, [Report of the International Workshop on Registration of Farmers' Varieties](#) (2018).

86 Voir [Report of the International Workshop](#), Op. cit., 22-23. Voir, également, Otieno et coll., Op. cit., 29.

87 Entretien avec Chris Muwanika.

88 [Uganda National Seed Strategy 2014/15-2019/20](#).

agriculteurs et leur droit aux semences, mais ne fait pas référence aux SSP plus largement. Le cadre juridique international a évolué depuis l'adoption du TIRPAA en 2001, notamment avec l'adoption de la Déclaration UNDROP en 2018, et toute reconnaissance juridique des SSP doit prendre en compte l'ensemble de ces instruments. Comme le démontre l'expérience de l'Inde, la possibilité pour les paysan.ne.s d'enregistrer leurs variétés, comme le font les sélectionneurs commerciaux, a peu de retombées pour les paysan.ne.s, et ne contribue guère à promouvoir l'agrobiodiversité et à soutenir les SSP dans leur ensemble.

Alors que l'Ouganda a adopté une nouvelle politique semencière nationale en 2018, le Mali n'a toujours pas adopté sa nouvelle politique semencière à la publication de cette étude. Mais la loi semencière du Mali avait déjà balisé la voie en consacrant certaines dispositions aux variétés paysannes et aux droits des paysan.ne.s (c'est-à-dire aux « droits des populations locales », elles-mêmes « gardiennes séculaires » de ces variétés), ainsi qu'en faisant allusion au respect des conventions internationales signées et ratifiées par le Mali. L'approche préconisée au Mali par le processus SNP, si elle est réalisée dans la politique nationale et, éventuellement, dans la loi semencière, pourrait se prolonger par la pleine reconnaissance des SSP à travers un régime juridique particulier qui leur soit adapté. Il est à noter que le processus SNP repose sur une pleine participation des organisations paysannes, qui ont initié et mené le processus, et dont les recommandations ont été incorporées dans le projet de politique.

Dans le contexte ougandais, on continue de se référer aux SSP comme au « système informel ». Cette terminologie n'est pas bénigne, et l'expression est de plus en plus rejetée par les organisations paysannes un peu partout dans le monde. En effet, « informel » est un terme dépréciatif, qui ne reflète pas le fait que ces systèmes sont établis de longue date et régis par des règles qui leur sont propres. En outre, cette terminologie enlève aux paysan.ne.s tout le mérite d'avoir maintenu et fait évoluer de façon dynamique la biodiversité dans son environnement naturel. Partir du présupposé qu'un système est informel tout en demandant sa reconnaissance reviendrait à accepter que son

La présente étude renforce le constat qu'une pleine reconnaissance des SSP nécessite un cadre juridique distinct

Photo: Schwarzbach/Miseoreor



mode d'organisation change pour quelque chose de « formel » lorsque la reconnaissance intervient. Cela entraînerait un bouleversement des pratiques paysannes ainsi que de leur mode d'organisation basé sur leurs us et coutumes et sur les règles collectives qu'ils développent. Ce qui est justement l'essence du système et que les paysan.ne.s souhaitent voir reconnu et protégé. Tels sont les arguments utilisés par les paysan.ne.s maliens dans le cadre du processus SNP pour revendiquer l'usage du qualificatif « paysan » à la place d'informel. La terminologie a fait l'objet d'une série de discussions au cours du processus, tant en langue nationale *bamanan kan* qu'en français, pour arriver à un consensus autour des termes utilisés, soit : « variété ou semence paysanne », plutôt que « variété ou semence locale ou traditionnelle » ; « système semencier paysan », plutôt que « système semencier informel » ; et « droits des paysan.ne.s », plutôt que « droits des agriculteurs ».

Pour que les processus amorcés aboutissent en une pleine reconnaissance et protection des SSP, il est crucial d'aller au-delà des processus traditionnels de consultation. La mise en place d'un cadre de concertation multi-acteurs au sein duquel les organisations paysannes jouent un rôle central, comme dans le processus SNP au Mali, semble être une piste prometteuse pour maintenir le dialogue et arriver à des décisions consensuelles. Les modalités de la reconnaissance sont à discuter dans un tel cadre de concertation, mais le TIRPAA, la Déclaration UNDROP, le cadre juridique proposé par AFSA et les leçons tirées de l'analyse des lois nationales favorables aux SSP constituent une bonne base pour la mise en place d'un tel régime. ●

4. Conclusions et recommandations

Ce n'est pas tant la reconnaissance légale des SSP qui fait l'objet de polémiques au sein des organisations paysannes ou de la société civile en Afrique que les modalités de cette reconnaissance ainsi que les risques qu'elle peut comporter. Ces deux questions sont étroitement liées, puisque ce sont les modalités de la reconnaissance qui peuvent prévenir ces risques. Deux des préoccupations fréquemment citées par les organisations paysannes sont la perte de contrôle des paysan.ne.s sur leurs systèmes semenciers et le risque que les registres facilitent la biopiraterie des variétés paysannes.

Si les risques sont adéquatement contenus, la reconnaissance des SSP dans les lois et politiques publiques présente plusieurs avantages, à savoir : la clarification du statut des SSP, qui ne seront plus vus comme un système

Dans de nombreux pays africains, grâce à l'engagement paysan, les banques de semences villageoises (in situ) se multiplient



Photo: Dorbacher-Sülzer/Misereor

informel; la possibilité d'un appui technique et financier du secteur public aux SSP; la construction de liens formels entre les SSP et la recherche publique à travers la sélection participative; et le renforcement de la protection des droits des paysan.ne.s. Les recommandations suivantes ne sont pas exhaustives, mais fournissent des éléments pour garantir que la reconnaissance des SSP résulte en une véritable protection et promotion des SSP.

4.1 Nécessité d'un régime juridique distinct pour les SSP

Les crises alimentaires et environnementales renforcent la nécessité d'un changement de paradigme vers une pleine reconnaissance du droit aux semences comme un droit humain fondamental, et des SSP comme des systèmes semenciers à part entière. Les pays africains, qui ont voté massivement en faveur de l'adoption de la Déclaration UNDROP, devraient intégrer la Déclaration dans la législation nationale afin que celle-ci ait force de loi.⁸⁹ Comme le revendiquent les organisations paysannes, les SSP devraient avoir leur propre régime juridique. Un tel régime doit tirer son fondement de la Déclaration UNDROP et du TIRPAA. Le cadre juridique d'AFSA, la loi modèle africaine et les lois nationales favorables aux SSP offrent des pistes pour la mise en place d'un tel régime.

4.2 Les organisations paysannes comme principales protagonistes

Il est essentiel de renforcer la participation des organisations paysannes et de la société civile aux processus de reconnaissance des SSP. Cette participation ne doit pas se limiter aux modes traditionnels de représentations, tels que siéger sur des comités ou participer à des consultations

⁸⁹ À ce sujet, voir l'exemple de la Colombie: La Via Campesina, [Colombia supports the United Nations Declaration on the Rights of Peasants and other people working in rural areas](#) (2022).

La politique doit refléter le rôle important des femmes dans la production agricole et dans la gestion des systèmes semenciers

publiques. Sur l'exemple du processus SNP, les organisations paysannes doivent jouer un rôle de premier plan dans ces processus. L'expérience SNP au Mali a démontré que lorsque les organisations paysannes sont véritablement impliquées dans des processus qu'elles initient et pilotent elles-mêmes, cela contribue à changer les termes du débat et à évoluer vers une pleine reconnaissance des SSP.

Un cadre institutionnel adapté aux besoins des paysan.ne.s, et qui leur confie un rôle central, est également nécessaire pour le soutien et le suivi des SSP. L'exemple du cadre national de concertation et des comités régionaux des semences paysannes proposés dans le cadre AFSA peut servir de source d'inspiration à la mise en place de telles structures. Au Mali, le processus SNP a permis de mettre en place un cadre similaire qui a porté le plaidoyer lors de la révision de la politique semencière et les paysan.ne.s ont demandé que ce cadre soit l'ancrage institutionnel de la reconnaissance des SSP en tant qu'espace d'échanges et d'aide à la prise de décision. Une telle approche semble pertinente pour les SSP.

Il convient de signaler ici les difficultés de mise en œuvre observées dans les comités régionaux ou locaux comme les commissions foncières dans certains pays ouest-africains, notamment au Burkina Faso, au Mali et au Niger.⁹⁰ Malgré la pertinence de ces comités, leur effectivité se trouve limitée en raison de l'absence de mesures d'accompagnement et de financement. Cela devrait sonner comme une alerte pour les acteurs des SSP, y compris l'État, et les inciter à trouver des mécanismes plus souples et plus adaptés pour le fonctionnement des comités ou cadres de concertation régionaux qui animeront les SSP aux niveaux régional et local.

4.3 Reconnaissance du rôle des femmes dans le système semencier

Les femmes jouent un rôle important dans la production agricole en général, et dans la gestion des semences au sein des SSP en particulier. Il est essentiel de promouvoir leur rôle et leurs droits au sein des SSP en termes d'accès aux semences, mais aussi en termes de participation dans la prise de décision. Les politiques semencières tout comme les politiques sur l'égalité des genres devraient intégrer cet aspect. Ainsi, la



Politique Nationale Genre (PNG) adoptée par le Mali en 2011 stipule que toutes les femmes ont droit à une citoyenneté active et participative et à un accès équitable aux ressources productives, y compris semencières, pour la production agricole à l'échelle nationale.⁹¹ De plus, il faut s'assurer que de telles mesures soient mises en œuvre et ne restent pas lettre morte.

4.4 Enregistrement des variétés paysannes

L'enregistrement des variétés paysannes est une question controversée. C'est une dimension possible, mais non essentielle, de la reconnaissance des SSP, qui doit être décidée par les organisations paysannes. Si des registres sont mis en place, ils ne devraient pas être centralisés au niveau national comme c'est le cas avec les catalogues de variétés dans le système commercial. Ces registres doivent être gérés par les paysan.ne.s au niveau local, par exemple au niveau des régions agroécologiques. Le cadre AFSA et les lois régionales italiennes offrent des pistes pour un enregistrement décentralisé et géré par les communautés, avec pour vocation de documenter et d'identifier les variétés paysannes.

⁹⁰ Mohamed Coulibaly, Rapport d'évaluation sommaire de la gouvernance de la tenure au Burkina Faso, VGGT+10 Initiative, WHH, ILC, FAO et GIZ (2022). À paraître; Mamadou Koumaré, Gouvernance foncière et respect des us, coutumes et traditions au Mali: Cas de la commune du Mandé, African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences 5, no. 2 (2022); Sitou Lawali, Marc Mormont et Boubacar Yamba, Gouvernance et stratégies locales de sécurisation foncière: étude de cas de la commune rurale de Tchadoua au Niger, VertigO 14, no.1 (2014).

⁹¹ République du Mali, Politique Nationale Genre (2011), 65.

4.5 Autonomie des paysan.ne.s dans l'assurance qualité des semences

Contrairement au système commercial qui est organisé de façon linéaire – de la sélection variétale au semis, en passant par la multiplication et la distribution des semences – les SSP fonctionnent de façon circulaire entre les paysan.ne.s, qui sont à la fois producteurs et utilisateurs des semences, la communauté, les réseaux paysans et les marchés locaux. La reconnaissance des SSP suppose la pleine latitude des paysan.ne.s à définir les règles et les normes pour garantir la qualité des semences mises en circulation dans les SSP. Plusieurs modèles existent, mais celui qui semble donner plus d'autonomie et d'inclusivité aux paysan.ne.s est le système participatif de garantie (SPG).

Un tel modèle n'exclut pas l'accompagnement d'autres acteurs comme les formateurs en SPG et les chercheurs, notamment dans le cadre de la recherche collaborative. Le régime juridique spécifique dédié aux SSP devrait comporter des dispositions accordant l'autonomie aux paysan.ne.s d'organiser l'assurance qualité conformément à leurs besoins et avec l'appui technique et financier des autres acteurs.

4.6 Cohérence des lois et politiques publiques en matière de semences

Enfin, il convient de rappeler que les garanties juridiques sont importantes, mais qu'elles doivent être accompagnées de politiques publiques qui soutiennent les SSP. En effet, on observe dans certains pays qu'un cadre juridique positif est en place mais, qu'en pratique, d'autres lois et politiques publiques favorisent les semences certifiées et protégées par la propriété intellectuelle, et sapent les SSP. Il convient de rappeler en concluant que la Déclaration UNDROP est très claire quant à la primauté du droit aux semences comme droit humain. Conséquemment, les États doivent veiller à ce que les politiques en matière de semences, la protection des variétés et les autres lois sur la propriété intellectuelle, les systèmes de certification et les lois sur la commercialisation des semences respectent et prennent en compte les droits, les besoins et les réalités des paysan.ne.s. ●

Les garanties juridiques sont importantes, mais elles doivent être accompagnées de politiques publiques qui soutiennent les SSP



Photo: Schwarzbach/Misereor

Annexes

I. Liste des entretiens

Entretien	Nom	Position	Date
1	Harriet Nakasi	Coordinatrice nationale, Advocacy Coalition for Sustainable Agriculture (ACSA Ouganda)	28/02/23 & 06/03/23
	Eustace Sajjabi	Directeur général, Agency for Integrated Rural Development (AFIRD) & Président du conseil d'administration, ACSA Ouganda	
	Florence Nassuuna	Chargée de programme, Politiques et plaidoyer	
2	Geoffrey Otim	Gestionnaire des systèmes et politiques semencières Integrated Seed and Sector Development (ISSD Ouganda)	14/03/23
3	Assétou Kanouté	Membre du Comité Directeur, Association pour le Développement des activités de production et de formation (ADAF/Gallé) & Professeure (retraîtée), Institut Polytechnique Rural (IPR)	14/03/23
	Diakité Bourama	Coordinateur du projet PROFEIS, ADAF/Gallé	
	Samba Traoré	Agronome-chercheur (retraité), Institut d'économie rurale, Mali	
4	Chris Muwanika	Directeur général, National Agricultural Research Organization – NARO Holdings Ltd. Ouganda	15/03/23
5	Oumar Niangado	Chercheur, Président du Conseil de l'Université de Ségou, Ex-Directeur de l'Institut d'Économie Rurale (IER), Mali	21/03/23
6	Oumar Koumaré	Chargé des questions semencière, Association des organisations professionnelles paysannes (AOPP) Mali	22/03/23

Entretien	Nom	Position	Date
7	Catherine Kiwuka	Conservatrice in situ, Centre des ressources phytogénétiques, National Agricultural Research Organization (NARO) Ouganda	22/03/23
8	Julie Matovu	Agricultrice biologique et consultante, Freshveggies PGS, Ouganda	23/03/23
9	Anne Berson Dena	Promotrice, Jardins de Hambe & Membre du Comité Ouest Africain des Semences Paysannes (COASP) Mali	24/03/23
10	Kizito George Mulindwa	Coordinateur, Projet intégré de sécurité alimentaire et de commercialisation, CARITAS Diocèse de Lugazi, CARITAS Ouganda	28/03/23
11	Mamy Soumaré	Professeur à l'Institut d'Économie Rurale (IER) & Chercheur associé à l'Université des sciences sociales et de gestion de Bamako Mali	28/03/23
12	Andrew Adem	Coordinateur des programmes semences et agrobiodiversité, Eastern and Southern Africa Small-scale Farmers' Forum (ESAFF) Ouganda	31/03/23
13	Erick Kizito	Directeur, Participatory Ecological Land Use Management (PELUM) Ouganda	03/04/23
14	Dioncounda Camara	Chef de laboratoire de semences (LABOSEM) et expert semencier Mali (Questionnaire écrit)	06/04/23

II. Guides d'entretien souples

Mali

- Selon vous, quels sont les principaux problèmes qui affectent le secteur des semences au Mali ?
- Quel est l'impact des lois et réglementations actuelles en matière de semences sur les SSP et leur résilience face aux crises contemporaines (COVID-19, changements climatiques, etc.) ?
- Pouvez-vous nous expliquer l'histoire du processus SNP ?
- Avez-vous été impliqué dans ce processus ? Si oui, comment ?
- Quelle est votre évaluation générale de ce processus ? Quels sont les aspects du processus qui pourraient être améliorés ?
- Quelle a été la nature de la participation des paysan.ne.s au processus ?
- Est-ce que le processus a déjà eu des répercussions concrètes ?
- Quelle place ont les SSP dans le cadre juridique actuel ?
- Comment les SPP supportent-ils la production agroécologique et la souveraineté alimentaire ?
- Est-ce que vous croyez que les SPP devraient être reconnus au plan juridique ?
- Si oui, pensez-vous que les SSP devraient recevoir des fonds publics ?
- La politique sur les semences est en cours de révision depuis plusieurs années. Pourriez-vous nous dire ce qui en est ?
- Est-ce que la révision de la loi semencière est à l'ordre du jour ?
- Le Mali fait partie de la CEDEAO. Comment cela influence-t-il sa politique sur les semences ?
- Le Mali est indirectement partie à la Convention UPOV 1991 à travers l'OAPI. Comment cela influence-t-il sa politique sur les semences ?
- Comment voyez-vous l'initiative de l'Union Africaine d'harmoniser les lois semencières au niveau continental dans le cadre de la ZLECAf ?
- Le Mali a voté en faveur de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysan.ne.s. Est-ce que vous pensez que la Déclaration, et en particulier son article 19 sur le droit aux semences, est pertinente dans le contexte du Mali ? Est-ce que la Déclaration peut alimenter et renforcer le processus SNP ?

Ouganda

- Selon vous, quels sont les principaux problèmes qui affectent le secteur des semences en Ouganda ?
- Quel est l'impact des lois et réglementations actuelles en matière de semences sur les SSP et leur résilience face aux crises contemporaines (COVID-19, changements climatiques, etc.) ?
- Pouvez-vous nous expliquer le processus qui a mené à l'adoption de la politique semencière nationale en 2018 ?
- Avez-vous été impliqué dans ce processus ? Si oui, comment ?
- Quelle est votre évaluation générale de ce processus ? Quels sont les aspects du processus qui pourraient être améliorés ?
- La politique semencière fait référence aux systèmes semenciers pluralistes. Selon vous, qu'entend-on par systèmes semenciers pluralistes ?
- Est-ce que la politique semencière a eu des répercussions concrètes ?
- Est-il prévu de réviser la législation actuelle sur les semences ?
- Quelle place ont les SSP dans le cadre juridique actuel ?
- Comment les SPP supportent-ils la production agroécologique et la souveraineté alimentaire ?
- Est-ce que vous croyez que les SPP devraient être reconnus au plan juridique ?
- Si oui, pensez-vous que les SSP devraient recevoir des fonds publics ?
- L'Ouganda fait partie de la CAE et de la COMESA. Comment cela influence-t-il sa politique en matière de semences ?
- Comment voyez-vous l'initiative de l'Union Africaine d'harmoniser les lois semencières au niveau continental dans le cadre de la ZLECAf ?
- L'Ouganda a voté en faveur de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysan.ne.s. Est-ce que vous pensez que la Déclaration, et en particulier son article 19 sur le droit aux semences, est pertinente dans le contexte de l'Ouganda ?

