



Seedling

en français

Lois sur les semences en Afrique

Un tapis rouge pour les sociétés privées

GRAIN

juillet 2005

L'Afrique n'a pas raté la « Révolution verte », comme certains l'ont affirmé. Elle est arrivée sur le continent dans les années 60 et 70 avec les mêmes spécialistes en semences et agences étrangères qui en avaient établi les schémas directeurs pour l'Asie et l'Amérique latine. Comme ailleurs, leur objectif principal était de remplacer les variétés traditionnelles de 'faible rendement' par des variétés de 'haut rendement' développées par les centres internationaux de recherche agronomique et leurs partenaires. Avec un soutien solide de la part d'organisations comme la FAO et la Banque mondiale, des systèmes nationaux de semences

furent établis dans de nombreux pays africains sur les fondations des organismes de recherche agricole de la période coloniale, pour sortir des semences 'améliorées' pour les agriculteurs, avec des programmes de sélection et de multiplication, des entreprises nationales de semences, des réglementations sur les semences, et, bien sûr, de généreux prêts et subventions.

C'était seulement la première partie du programme. Une fois que les agriculteurs auraient commencé à adopter les semences, créant un marché potentiel pour les semences, la prochaine étape devait être de démanteler les programmes

publics et d'ouvrir la voie au secteur privé. Dans les années 80 et 90, les entreprises nationales de semences devaient être privatisées, les programmes publics de sélection de semences démantelés et de nouvelles lois et réglementations instaurées pour attirer les investissements privés. Concrètement, ces nouvelles lois devaient supprimer les entraves au commerce et, ce qui est plus important, encourager ou obliger les agriculteurs à acheter des semences certifiées chaque année.¹

Tout ne s'est pas déroulé comme prévu. Grâce aux financements, un certain nombre de pays africains ont mis en place les compétences techniques et les structures de réglementation pour des programmes officiels sur les semences, mais les semences produites par ces programmes ont été en grande partie rejetées par les agriculteurs car elles ne correspondent pas à leurs besoins. La FAO estime que la part du secteur officiel des semences, privé et public, ne se monte qu'à 5 à 10% des semences utilisées en Afrique sub-saharienne, et que la situation est similaire en Afrique du Nord.² Presque la totalité de l'alimentation produite pour la consommation intérieure en Afrique provient des variétés des agriculteurs et des semences conservées à la ferme. Il n'est pas nécessaire d'être un « spécialiste des semences » pour comprendre l'importance capitale des systèmes de semences produites par les agriculteurs pour l'Afrique et qu'il serait sage de mener des politiques intelligentes sur les semences qui soutiennent et renforcent de tels systèmes.

Il est donc très étonnant que les gouvernements africains fassent avancer rapidement le projet initial. La privatisation et les lois sur les semences favorisant l'industrie sont même paradoxalement acclamées comme les solutions aux premiers problèmes posés par le projet initial ! Bien que sur ce continent quelques personnes en soient conscientes, l'Afrique est en train d'être noyée sous une vague de nouvelles lois sur les semences. Et ces lois détruisent les systèmes de semences produites par les agriculteurs dont dépendent les populations d'Afrique.

Changer les lois sur les semences : une approche régionale

Jusqu'aux années 90, les réglementations sur les semences en Afrique étaient en général organisées autour des programmes publics sur les semences, avec des lois, là où elles existaient, limitées la plupart du temps aux restrictions sur les importations et les exportations. Il y avait peu de coordination entre les pays, des réglementations souvent fortement influencées par les financeurs respectifs et très peu

de mise en application sur le terrain. D'ailleurs, à quelques exceptions près, la grande majorité des agriculteurs africains ont été sévèrement affectés par les lois ou les réglementations sur les semences. Mais les processus, issus du contexte plus large des programmes d'ajustement structurel, de libéralisation du commerce, et de renforcement d'une industrie multinationale des semences prête à tout pour étendre ses débouchés commerciaux, sont allés très vite ces dix dernières années. Ils font rapidement avancer la mise en place de réglementations et de lois favorables à l'industrie, sans beaucoup se soucier des conséquences sur les systèmes de semences produites par les agriculteurs.

La rapidité et l'orientation données à la mise en place et au changement des lois sur les semences proviennent en grande partie des processus d'harmonisation des lois au niveau régional, mis en œuvre pour faciliter le commerce. Une douzaine de processus de ce genre ont été récemment lancés en différents endroits d'Afrique avec le soutien de plusieurs donateurs. Certains de ces processus sont coordonnés par les Centres du groupe consultatif international de recherche agricole (GCIRA) ou relèvent des services nationaux de recherche agricole, comme l'Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique de l'Est et du centre (ASARECA). D'autres sont coordonnés par des organismes de développement économique régionaux ou par des organismes de financement occidentaux.

Afrique australe

L'un des premiers processus régionaux fut lancé par la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC).³ En 1994, après un atelier de travail et quelques rapports de consultants, un accord général fut trouvé pour oeuvrer à l'harmonisation des réglementations sur les semences. Le processus fut ensuite pratiquement abandonné jusqu'à la fin des années 90, quand la Banque mondiale intervint avec son Initiative sur les semences en Afrique sub-saharienne (SASSI). Le Malawi, le Mozambique, la Zambie et le Zimbabwe furent choisis comme pays pilotes. Une firme de consulting danoise fut engagée pour fournir l'assistance technique et l'Association américaine de commerce des semences (ASTA) ainsi que l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) effectuèrent des évaluations régionales qui servirent de base à une série de rapports nationaux produits par des consultants locaux. Ces rapports nationaux alimentèrent des ateliers de travail nationaux réunissant des

1 - Niels Louwaars, « Seed Policy: A Widening Area », WANA Seed Info, January 2003

2 - www.fao.org/ag/AGP/AGPS/abidjan/Paper5.htm#Production et www.fao.org/ag/AGP/AGPS/Cyprus/Paper1.htm#Seed

3 - Un organisme régional de commerce qui rassemble l'Angola, le Botswana, la République du Congo, le Lesotho, le Malawi, l'île Maurice, le Mozambique, la Namibie, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

Processus régionaux d'harmonisation des lois sur les semences en Afrique de l'Ouest

Projet régional de loi sur les semences	Organisme de coordination	Pays impliqués
Initiative de réglementations des semences de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMAO)	UEMAO	Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo*
Réseau sur les semences en Afrique occidentale (WASNET)	IITA	Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo
Programme africain d'investissement pour le commerce	IFDC	Bénin, Burkina Faso, Ghana, Mali, Nigeria, Togo
Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS)	CILSS	Burkina Faso, Cap Vert, Tchad, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal

* Les programmes de fusion avancent entre l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMAO) et la Communauté économique des états d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Lorsqu'elle sera effective, les pays suivant intégreront le processus régional de lois sur les semences : Cap Vert, Gambie, Ghana, Guinée, Libéria, Nigéria, Sierra Leone.

hauts responsables, qui à leur tour produisirent un 'Document de stratégie nationale pour l'harmonisation des réglementations sur les semences'. Ce processus de nouveau sur les rails, le travail de coordination fut rendu à la SADC qui lança le Réseau de sécurité des semences en 2002.

Afrique de l'Est

Un processus similaire est en cours en Afrique de l'Est. Le Projet d'harmonisation des politiques et des réglementations sur les semences en Afrique de l'Est a été lancé en 1999. Il est coordonné par l'ASARECA dont relèvent, au niveau régional, les services de la recherche agricole nationale financés par l'USAID, et fait partie du projet SSASI de la Banque mondiale. Comme en Afrique australe, le projet a débuté avec quelques pays pilotes : le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. Des représentants de ces pays ont été désignés pour rédiger des rapports nationaux pour des ateliers de travail internationaux réunissant des hauts responsables, rapports qui ont à leur tour servi de point de départ à un atelier de travail régional et à la définition d'une stratégie régionale. D'autres pays ont ensuite été intégrés (l'Éthiopie, l'Érythrée, le Burundi, le Rwanda et le Soudan) et un Comité d'Afrique de l'Est sur les semences a été constitué, rassemblant des responsables du gouvernement, des sélectionneurs de plantes et des représentants des associations du commerce international des semences pour « surveiller l'exécution du processus d'harmonisation et

mettre en application les accords conclu par les pays membres ».

Afrique de l'Ouest

Les processus régionaux en Afrique de l'Ouest sont un peu plus compliqués. Il existe plusieurs processus différents qui se chevauchent (voir aussi l'encadré : Les processus d'harmonisation des lois sur les semences en Afrique de l'Ouest, ainsi que la carte) :

- L'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMAO) est en train de préparer une initiative de réglementation des semences. Celle-ci pourrait toucher plus de pays si le projet de sa fusion avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se concrétise.
- L'Institut international pour l'agriculture tropicale (IIAT) coordonne un réseau (Réseau sur les semences en Afrique occidentale, connu sous le nom de WASNET) qui met au point une loi modèle que les pays participants peuvent adopter.
- Le Centre international de développement des engrais (IFDC)⁴ vient juste d'achever un programme de deux ans pour le Département de l'Agriculture des États-Unis (USDA) et pour l'Association américaine du commerce des semences (ASTA), d'où est sorti un programme

4 - l'IFDC coordonne aussi le programme de Gestion des intrants au niveau régional (MIR), financé par le Ministère néerlandais pour le développement de la coopération. Le programme MIR est activement engagé dans l'initiative d'harmonisation des réglementations sur les semences de l'Union monétaire et économique de l'Afrique de l'Ouest.

d'action nationale de soutien à la promulgation des lois de protection des variétés végétales (PVV) et des réglementations sur les OGM et à l'harmonisation des réglementations sur les semences dans la région.

- Le Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) a préparé un catalogue régional des semences et un projet-cadre pour une réglementation harmonisée des semences conventionnelles et des semences GM. Tous ces processus sont de plus en plus intégrés dans leur fonctionnement et leurs objectifs politiques.

Mise en place de conditions favorables à l'industrie privée des semences en Afrique

Jusqu'à présent, la plupart des programmes nationaux sur les semences mis en œuvre en Afrique dans les années 70 sont tombés à l'eau, et les compagnies de semences semi-publiques⁵ ont été fermées ou privatisées. Sur leurs cendres, toute une série d'acteurs essaient de donner une nouvelle orientation à la politique africaine sur les semences.

Parmi les acteurs les plus influents, la Banque mondiale et le gouvernement des Etats-Unis (à travers l'USAID et l'USDA) réclament des « marchés compétitifs », c'est-à-dire des marchés régionaux avec des réglementations minimales en ce qui concerne les restrictions phytosanitaires sur les mouvements transfrontières des semences, l'introduction des cultures GM et l'inscription des variétés, et des réglementations très fermes en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle. Cette position est globalement reprise par les autres principaux acteurs extérieurs – les financeurs européens (notamment la France et l'Allemagne), la FAO et les centres du GCIRA impliqués dans les programmes de politique sur les semences. On constate un certain désaccord en ce qui concerne l'inscription des variétés, en particulier sur la question de savoir si elle doit être ou non obligatoire. Mais le consensus est général sur un système régional, couvrant plusieurs pays, d'inscription des variétés végétales qui soient distinctes, homogènes et stables (DHS), avec seulement un minimum de considération pour l'adaptabilité et les résultats au niveau local.⁶ Ils ont largement réussi en faisant pression pour les processus d'harmonisation régionale, pour la plupart mis en place afin de faciliter en premier lieu le commerce, avec la collaboration active de l'industrie internationale des semences.

Les activités de lobbying de l'industrie des

semences ne peuvent pas cacher le fait que l'industrie privée des semences ne peut en aucune manière répondre aux besoins actuels en semences en Afrique. Même la Banque mondiale reconnaît qu'on peut prévoir qu'à l'avenir, la grande majorité des agriculteurs africains continueront à se procurer les semences sur leurs propres fermes ou celles de leurs voisins.⁸ Pourtant, à l'intérieur des cercles politiques, les systèmes de semences produites par les agriculteurs sont rarement reconnus, comme s'ils étaient un mal nécessaire voué à disparaître avec l'achèvement de l'organisation des systèmes de semences officiels. Le peu d'attention accordée aux systèmes de semences produites par les agriculteurs dans les débats politiques porte principalement sur les manières de les réglementer, par le biais des systèmes de « Semences de qualité déclarée » par exemple (voir encadré : La face « éclairée » du contrôle de la qualité des semences) ou d'en tenir compte pour des programmes comme la sélection participative qui intègre des éléments des systèmes paysans dans les structures conventionnelles.

Bref aperçu des lois sur les semences en Afrique

Que ressort-il des différents processus de mise en place des lois sur les semences en Afrique ?

Dans l'Ouest du continent, les différents processus nationaux sont en train de converger vers un catalogue régional obligatoire et vers une harmonisation des normes pour une certification basée sur les critères DHS. Le projet de politique régionale de l'UEMAO qui est actuellement en train de circuler appelle à la création d'un catalogue régional commun de 11 espèces pour commencer. Il prévoit deux listes séparées de semences certifiées : une liste A, pour les variétés répondant aux critères DHS, et qui sont comparables, du point de vue des résultats, aux variétés les plus populaires de leur catégorie ; et une liste B, pour les variétés qui répondent seulement aux critères DHS. Une variété inscrite dans un pays sera automatiquement homologuée dans tous les pays de l'UEMAO, et potentiellement dans tous les pays de la CEDEAO, si la fusion entre les deux blocs économiques s'effectue.

Il en est de même pour l'Afrique de l'Est, où les trois pays pilotes du projet de l'ASARECA ont harmonisé, ou sont en train de le faire, leurs réglementations pour aboutir à un catalogue commun et à un système d'inscription obligatoire des principales espèces cultivées, sur la base des critères DHS, ce qui établira le cadre pour les autres pays membres. En Ouganda, par exemple,

5 - Semi-public (parastatal), c'est à dire possédé ou contrôlé, entièrement ou en partie, par le gouvernement.

6 - Les critères DHS utilisés pour le permis de commercialisation des variétés sont les mêmes que ceux utilisés pour délivrer des certificats de protection des variétés végétales.

7 - American Seed Trade Association, "Establishing an African Seed Trade Association" in Reed Hertford and Susan Schram (eds.), Food: The Whole World's Business. Investing in International Agriculture and Food Systems Development for the Mutual Benefit of the United States and Developing Countries, A Compendium of Case Studies, Association for International Agriculture and Rural Development (AIARD), February 2001

8 - David Gisselquist, World Bank, «Regional and Competitive Seed Markets Linked to the World Seed Industry» in Proceedings of the Preparatory Meeting for the Establishment of an African Seed trade Association, Lilongwe, Malawi, 8-10 April 1999, International Seed Trade Federation, 1999.

La face « éclairée » du contrôle de la qualité des semences

Le système des Semences de qualité déclarée (SQD) est un mécanisme de contrôle de la qualité des semences mis au point par la FAO. L'idée était de fournir une approche plus favorable à la certification des semences dans des zones où les marchés de semences ne sont pas fonctionnels et où les ressources du gouvernement sont trop limitées pour gérer de manière efficace des systèmes complets de certification. Avec le mécanisme des SQD, les producteurs de semences sont responsables du contrôle de la qualité, alors que les fonctionnaires du gouvernement vérifient seulement un nombre très limité de lots de semences et de champs de multiplication de semences.

Le label « semence de qualité » est conçu pour la production et la distribution des semences « améliorées » du secteur conventionnel. En Afrique, le label « semence de qualité » est le plus souvent utilisé dans les projets des ONG aussi bien que dans le travail d'aide pour multiplier et distribuer des semences en temps de crise, comme en période de sécheresse ou de conflit civil. Le schéma de départ comportait la recherche stricte de la valeur agronomique et technologique (VAT) et les critères DHS requis, laissant peu de place aux variétés produites par les agriculteurs. Mais l'approche fut revue en 2003, pour accueillir les variétés population locales et les variétés de plantes cultivées développées dans des programmes de sélection participative, même si les critères requis pour les semences et plants du secteur conventionnel restaient les mêmes.⁹

Le label de confiance est un autre système de contrôle de la qualité des semences encouragé dans les pays pauvres. Par ce procédé, le gouvernement indique quelle information doit figurer sur l'étiquette des paquets de semences et le producteur de semences est considéré comme responsable et doit garantir que l'information fournie sur l'étiquette est correcte. Il n'y a pas de troisième garant de la certification. Si les semences ne sont pas bonnes, les agriculteurs doivent traiter directement avec le fournisseur de semences. Cette approche basée sur le marché, et soutenue par la Banque mondiale, n'offre pas beaucoup de protection aux agriculteurs, en particulier aux agriculteurs pauvres.

la révision du statut des semences en 1994 a donné au secteur privé des semences une place plus grande au Bureau national des semences et au Comité national d'inscription des variétés et réduit la période des essais de rendement dans plusieurs endroits de trois à un an, ce qui a fait que l'inscription est devenue uniquement une affaire de critères DHS.¹⁰

L'inscription des variétés est aussi obligatoire dans la loi sur les semences du Cameroun (2001) et celle du Nigeria, où le Centre international de développement des engrais a travaillé directement avec le Ministère de l'Agriculture durant les deux dernières années, pour réécrire la loi sur les semences de 1992. La loi sur les semences de 1999 de la Tunisie déclare qu'on ne peut commercialiser que les variétés inscrites dans le catalogue officiel qui, selon le décret qui a suivi en 2000, est entièrement basé sur les critères DHS. La loi récemment adoptée en Algérie est la même, excepté qu'elle fournit aussi une deuxième liste dans le catalogue national, pour les variétés qui ne répondent pas aux critères DHS, ce qui a encore une grande importance pour les exportations ou la production agricole nationale. Les personnes produisant des semences faisant partie de cette seconde liste sont quand même soumises aux mêmes procédures d'inspection et d'inscription et aux mêmes réglementations pour l'emballage et l'étiquetage. Cela ferme en fait la voie légale aux systèmes traditionnels de semences produites par les agriculteurs pour les espèces inscrites au catalogue.

Au Sud, la situation est mixte. L'Afrique du

Sud, avec son secteur d'agriculture commerciale dominant et son importante industrie des semences, fortement orientée vers l'exportation dans le reste de l'Afrique et vers les autres continents, a une longue histoire de législation sur les semences, similaire à celle qu'on trouve en Europe et en Amérique du Nord. La situation est la même au Zimbabwe, où la certification des semences est obligatoire pour 10 plantes cultivées principales et où la mise en vigueur de la réglementation est particulièrement ferme pour le maïs. (Les variétés population de maïs et de sorgho ne peuvent pas être vendues au Zimbabwe. Selon la loi, les agriculteurs ne peuvent acheter que les semences hybrides de ces plantes). En Zambie, les semences des principales espèces cultivées ne peuvent pas être vendues sauf si elles sont certifiées ou de « qualité déclarée ». D'un autre côté, au Malawi, où il y a à la fois un secteur privé actif et un secteur informel des semences tout aussi actif, la certification est seulement obligatoire pour trois plantes cultivées (le maïs hybride, le tournesol hybride et le tabac) et les réglementations sont assez vagues en ce qui concerne les semences non-certifiées. La liste nationale obligatoire des semences au Mozambique est pratiquement non-fonctionnelle, car la plus grande partie des ventes de semences commerciales et des projets des ONG sur les semences contournent le système officiel.

Globalement, les gouvernements d'Afrique australe semblent avoir été plus enclins à ne modifier que légèrement le projet de loi sur les semences que ceux des autres pays du continent, en particulier en Afrique de l'Ouest. Il existe une sensibilité plus grande aux questions

9 - A.J.G. van Gastel, Seed Unit, ICARDA, Seed Info No. 25

10 - «Seed Industry Development and Seed Legislation in Uganda.» Muhhuku, Fred. Co-published simultaneously in Journal of New Seeds (Food Products Press, an imprint of The Haworth Press, Inc.) Vol.4, No. 1/2, 2002, pp. 165-176; and: Seed Policy, Legislation and Law: Widening a Narrow Focus (ed: Niels P. Louwaars) Food Products Press, an imprint of The Haworth Press, Inc., 2002, pp. 165-176.

sociales et écologiques touchant les systèmes d'approvisionnement en semences de leurs pays, tout comme pour les questions liées au genre, aux sécheresses récurrentes ou aux conséquences du VIH/SIDA, et une volonté plus grande de tenir compte des positions des ONG et des organisations de la société civile.

Mais en pratique, ces faibles modifications des lois ne changent pas grand chose. La Communauté sud-africaine de développement a décidé récemment que, étant donné le manque de cohérence actuelle dans la région, elle mettra en attente l'harmonisation des lois nationales sur les semences et, à la place, se concentrera sur la promulgation d'un système régional séparé parallèle pour l'inscription et l'autorisation de

diffusion des variétés. L'élément central de ce système est un catalogue régional des variétés répondant aux critères DHS de l'UPOV et des données sur un rendement minimum. Toute variété inscrite dans le catalogue régional sera automatiquement autorisée à la vente dans tous les pays membres, mais les pays pourront s'y opposer individuellement. Il est projeté de développer un second catalogue pour les variétés locales et les variétés populaires reconnues qui ne répondent pas aux critères DHS, mais ce catalogue n'aura qu'un « objectif d'information » et « en tant que tel, ne donnera pas accès au marché ».¹¹

Partout en Afrique, la forme que prennent les lois sur les semences laisse très peu de place aux semences produites par les agriculteurs. Au mieux,

Le lobby de l'industrie des semences en Afrique

En 1999, l'Association américaine du commerce des semences (ASTA) a lancé l'Association africaine du commerce des semences (AFSTA) pour en faire un groupe de pression local travaillant pour l'industrie multinationale des semences. L'AFSTA est chargée de « promouvoir l'intégration régionale et l'harmonisation des politiques sur les semences et des réglementations favorables au commerce des semences des Etats-Unis » avec l'objectif explicite de garantir une augmentation de 5% des exportations des semences des Etats-Unis vers la région au cours des cinq premières années.⁷ L'AFSTA et ses 18 associations nationales de l'industrie des semences sont profondément engagées dans tous les principaux processus de lois sur les semences aux niveaux régional et national.

Les plus gros marchés de semences commerciales en Afrique (2005)

Pays	Ventes nationales annuelles (millions US\$)
Afrique du Sud	217
Maroc	160
Egypte	140
Nigéria	120
Tunisie	70
Kenya	50
Zimbabwe	30
Zambie	15
Malawi	10
Ouganda	6
Total	818

Source : FIS <http://www.worldseed.org/statistics.htm#TABLE%201>

11 - www.sadc-fanr.org.zw/ssn/news/GaboroneProceedingsApril2003.pdf

il y a quelques petites ouvertures légales pour des circuits informels de semences, mais en règle générale, seulement pour les Semences de qualité déclarée, les programmes d'aide ou les espèces qui ne sont pas couvertes par les lois. La Tanzanie, par exemple, a eu une Loi sur les semences draconienne à partir de 1978. La loi interdisait la vente des semences non inscrites sur la liste nationale, non certifiées, non emballées et non étiquetées. Cette loi était complètement en rupture avec la réalité, avec moins de 30% des terres agricoles du pays cultivées avec des semences provenant du secteur officiel. Et la nouvelle loi sur les semences qui est entrée en vigueur en 2003 maintient les dispositions très strictes sur l'inscription : une inscription obligatoire pour vendre et produire des semences, une inscription obligatoire des variétés commerciales des principales plantes cultivées et un catalogue national. La seule mention des semences conservées à la ferme se trouve dans une petite sous-clause, qui stipule que les dispositions de la loi ne concernent pas la vente des Semences de qualité déclarée entre petits agriculteurs voisins tant que l'agriculteur qui achète ces semences ne les utilise que pour sa ferme.¹² De fait, tout le reste est illégal. De la même façon, la nouvelle loi sur les semences du Mozambique de 2001 accueille très favorablement l'inscription des variétés « traditionnelles » et « locales » pour leur commercialisation, mais seulement si elles répondent aux critères industriels DHS.

Les semences de la répression

Le fossé va continuer à s'élargir entre la loi et ce qui se passe au niveau local. Il est peu probable qu'une quelconque agence nationale des semences s'embarque de si tôt dans des mesures de répression massives contre les semences conservées à la ferme. Mais les lois s'appliqueront un jour d'une manière ou d'une autre. L'agence des semences du Kenya, KEPHIS, prend ses lois très au sérieux. Depuis qu'elle a été établie en 1996, elle distribue des contraventions aux vendeurs de semences qui agissent sans autorisation ou qui vendent des semences non certifiées. Elle a même imposé des règles de certification aux petits programmes de semences de plantes alimentaires locales comme les haricots et le sorgho. La KEPHIS est particulièrement inflexible à ne pas laisser les agriculteurs vendre leurs semences de maïs non certifiées, qui couvrent actuellement plus de la moitié des besoins en semences de maïs du Kenya.¹³ Le Bureau des semences du Sierra Leone poursuit les ONG et les vendeurs de semences qui ne tiennent pas compte de la procédure de certification pour la distribution des semences de riz et d'arachide.¹⁴ En Ouganda,

où plus de 90 % des semences sont conservées à la ferme, l'accès au crédit est habituellement lié à l'obligation d'utiliser des semences certifiées.

De plus, ces nouvelles lois sur les semences doivent être considérées dans le contexte du développement parallèle des lois sur la propriété intellectuelle et l'édification des règles de biosécurité pour faciliter l'introduction des plantes GM en Afrique. Dans la plupart des pays, les règles de commercialisation des semences sont coordonnées par la législation de protection des variétés végétales (PVV) et les réglementations des OGM. En Tunisie, en Algérie et au Kenya, les lois sur les semences et la législation de PVV sont en fait contenues dans la même loi. En Afrique de l'Ouest, le système de commercialisation des semences de l'UEMAO fonctionnera conjointement avec la loi sur la protection des variétés végétales adoptée par les états membres de l'Organisation africaine de propriété intellectuelle¹⁵ dans le cadre de l'Accord de Bangui révisé en 1999. Cependant, ce système de protection des variétés végétales n'est pas encore entré en vigueur car les Etats membres ne disposent pas des installations nécessaires à l'identification des variétés végétales répondant aux critères DHS. C'est ici que l'UEMAO entre en scène (avec un peu d'aide des gouvernements des Etats-Unis et d'Allemagne). Son système régional de commercialisation des semences apportera l'infrastructure technique pour effectuer les tests, étant donné que la loi sur les semences et la loi de protection des variétés végétales ont en commun les mêmes normes DHS. L'Association française des industries de semences¹⁶ est en train de repérer les centres d'essais pouvant tester les critères DHS au Cameroun, au Sénégal et en Côte d'Ivoire. Et, avec le soutien financier du gouvernement français, cette association s'active aussi en Afrique du Nord où elle conduit de petits programmes de formation bilatéraux avec des agences de semences au Maroc, en Algérie, en Tunisie et en Egypte, sur les critères DHS, la certification et sur « la manière de mettre en application le système de l'UPOV », même si la Tunisie est le seul de ces pays à être membre de l'UPOV.¹⁷

En Afrique de l'Ouest, le catalogue de UEMAO ouvre la voie à l'inscription des variétés GM, même si l'un de ses membres, le Bénin, a décrété un moratoire sur les cultures GM et si les autres sont en plein développement de leur législation de biosécurité. En Afrique de l'Ouest, une structure de réglementation est en préparation, avec un catalogue régional qui inclut les semences conventionnelles et les semences GM. Une fois encore, le catalogue qui est proposé en Afrique australe, qui n'autorise pas l'inscription des

12 - Art. 19 (2) de la Loi sur les semences, 2003.

13 - Luke Mulunda, «Govt threatens to deregister companies that have failed to renew,» The East African Standard (Nairobi), February 13, 2005; and N.P. Louwaars, R. Tripp, D. Eaton, V. Henson-Apollonio, R. Hu, M. Mendoza, F. Muhhuku, S. Pal & J. Wekundah, «Impacts of Strengthened Intellectual Property Rights Regimes on the Plant Breeding Industry in Developing Countries: A Synthesis of Five Case Studies», Report commissioned by the World Bank, Wageningen UR, February 2005, 176 pp.

14 - WASNET Newsletter, No. 14, January 2005

15 - OAPI - L'Organisation africaine de la propriété intellectuelle : seize pays en sont membres : le Bénin, le Burkina faso, le Cameroun, la République d'Afrique Centrale, le Tchad, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée Bissau, la Guinée Equatoriale, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Togo. Pour plus d'informations sur l'OAPI et les droits de propriété intellectuelle en Afrique, voir « Les droits de propriété intellectuelle dans l'agriculture en Afrique, et leurs conséquences pour les petits agriculteurs », GRAIN, Semences de la biodiversité, n° 11, janvier 2003)

16 - GNIS - Groupement National Interprofessionnel des Semences et plants Un lobby industriel très puissant qui veille à ce que des critères stricts soient observés dans l'interprétation de la loi française sur les semences, et qu'ils sont en train d'entendre aux autres pays francophones.

17 - WASNET Newsletter, No. 12, February 2004

cultures GM, est plus sensible aux politiques nationales divergentes de la région.

La balkanisation de l'approvisionnement en semences de l'Afrique

La situation sociale, environnementale et agricole de la plupart des pays d'Afrique est variée et fragile, et toujours agitée par une histoire contemporaine violente. Les politiques, sur un sujet aussi vital que les semences, devraient refléter ce contexte complexe. Mais si nous considérons l'état des lois sur les semences en Afrique, nous voyons des gouvernements poursuivre un projet qui aurait tout aussi bien pu être conçu à Wall Street. Les anciens systèmes ont pu être erronés, mais au moins leur priorité était d'améliorer la qualité des semences pour les agriculteurs. Les lois actuelles sur les semences sont toutes faites de manière à dérouler un tapis rouge pour l'industrie multinationale des semences - une industrie dominée par quelques entreprises de pesticides qui ne s'occupent strictement que de quelques cultures et variétés GM. Ces entreprises ne produisent pas de semences répondant aux besoins des petits agriculteurs africains et ne peuvent par conséquent jouer qu'un rôle limité.

D'un point de vue réaliste, les agriculteurs africains continueront à approvisionner la plus grande partie des besoins en semences du continent pour un certain temps encore. Mais la

cruelle ironie est que la combinaison des nouvelles réglementations sur les semences, des lois de propriété intellectuelle et des technologies de pointe comme le génie génétique continueront à les marginaliser. C'est ainsi que, de plus en plus, les systèmes de semences en Afrique seront partagés entre deux réalités opposées : un secteur formel privatisé, uniforme et totalement intégré, et un secteur paysan chaotique, diversifié et tout juste toléré. Les institutions publiques auraient pu servir de passerelle entre les deux, mais elles sont en train de disparaître ou d'être absorbées par le secteur privé, laissant l'état surveiller les agriculteurs au lieu de les protéger.

Il ne sera pas facile d'échafauder et de renforcer des systèmes de semences produites par les agriculteurs dans ce contexte juridique et politique défavorable. Mais il ne sera pas non plus facile aux gouvernements et à l'industrie de faire appliquer leurs lois. Les règles sont tellement déconnectées de ce qui se passe sur le terrain que beaucoup d'agriculteurs et de communautés locales pourraient refuser de s'y conformer. Ils pourraient décider de tourner complètement le dos au secteur officiel et ne compter que sur leurs propres systèmes de semences locales. Si cela se passe ainsi, les lois sur les semences pourraient en fait clarifier la situation et contribuer à semer les graines d'un formidable changement pour les systèmes de semences en Afrique.



Ce numéro de Seedling examine un certain nombre d'expériences et de changements violents qui se produisent avec les lois sur les semences dans différentes parties du monde aujourd'hui, dans l'espoir d'avancer dans le débat et de générer de nouvelles idées sur la manière dont nous pouvons soutenir des systèmes d'approvisionnement en semences réellement autonomes et contrôlés par les agriculteurs.

*Tous les articles sont disponibles ici:
<http://www.grain.org/go/lois-sem>*