

Évolution actuelle de l'harmonisation des lois sur les semences en Afrique

Peter Munyi | Octobre 2022

DeSIRA
LIFT 


Financé par
l'Union européenne

Colophon

L'initiative [DeSIRA](#) (Development Smart Innovation through Research in Agriculture), financée par la Commission européenne (DG INTPA), vise à favoriser une transformation inclusive, durable et adaptée au climat des zones rurales et des systèmes agroalimentaires, en associant une meilleure innovation agricole à la recherche pour un meilleur impact sur le développement. Elle soutient les actions menées dans les pays à revenu faible et intermédiaire afin de renforcer la résilience de leurs systèmes agroalimentaires, la pertinence des systèmes de recherche et d'innovation nationaux et régionaux, ainsi que la cohérence et l'efficacité de leurs services publics de recherche et de vulgarisation agricoles face aux défis du changement climatique.

[DeSIRA-LIFT](#) (Leveraging the DeSIRA Initiative for Agri-Food Systems Transformation) est un projet de service (juin 2021 - mai 2024) à la Direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) de la Commission européenne dont l'objectif principal est de renforcer l'impact de l'initiative DeSIRA en fournissant des services (à la demande) aux détenteurs et partenaires du projet DeSIRA. DeSIRA-LIFT comprend trois domaines de services alignés sur les trois piliers de DeSIRA : Le domaine de service 1 soutient les projets DeSIRA dans les pays afin d'améliorer leurs impacts sur les systèmes d'innovation orientés vers le climat en accord avec des transitions plus durables des systèmes alimentaires. Le domaine de service 2 soutient les organisations de l'ex-pilier IV du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) dans leurs rôles liés aux systèmes de connaissances et d'innovation agricoles (AKIS). Le domaine de service 3 fournit un soutien aux décideurs politiques sur des thèmes liés à la recherche agricole pour le développement (AR4D) et aux politiques et programmes d'innovation.

DeSIRA-LIFT est mis en œuvre par Agrinatura et EFARD, en particulier les membres Wageningen UR, CIRAD, ISA (Université de Lisbonne), NRI (Université de Greenwich), SLU et COLEACP. Agrinatura (<http://agrinatura-eu.eu>) est l'Alliance européenne pour le développement des connaissances agricoles. EFARD (<http://www.efard.org>) est un réseau de coordination des acteurs européens de la recherche et d'autres domaines, issus d'organisations européennes publiques et privées et de la Commission européenne.

Avertissement

Cette publication a été réalisée dans le cadre du projet DeSIRA-LIFT financé par la Commission européenne / DG INTPA (FOOD/2021/424-11) et mis en œuvre par des organisations membres des réseaux Agrinatura et du Forum européen de la recherche agricole pour le développement (EFARD). Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'auteur(s) et ne représente pas nécessairement l'opinion d'Agrinatura, d'EFARD ou de la Commission européenne.

Citation: *Munyi P. 2022. Évolution actuelle de l'harmonisation des lois sur les semences en Afrique. Rapport à la Commission européenne. DeSIRA-LIFT*

© Commission européenne

Photo de couverture: © Institut international d'agriculture tropicale (IITA)

Photos intérieures: page 11 ©2015 CIAT/StephanieMalyon; page 17 © FAO/Michael Tewelde; page 20 © CIAT/Neil Palmer; page 23 © CIAT/Neil Palmer; page 28 © FAO/Giulio Napolitano; page 29 © FAO/Mustafa Saeed/Arete; page 32 © FAO/Arete/Ismail Taxta FAO; page 33 © FAO/Mustafa Saeed/Arete

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Abréviations | 4 |
| | Résumé exécutif | 5 |
| 1 | Introduction | 8 |
| 2 | État actuel des lois internationales sur les semences | 10 |
| 3 | État actuel des lois et programmes américains en matière de semences | 13 |
| | Loi fédérale sur les semences Programmes de l'USAID | 14 |
| | Accords de libre-échange américains | 15 |
| 4 | État actuel de la législation européenne sur les semences | 17 |
| | Directives de l'UE Règlement CE sur la POV | 18 |
| | Indications géographiques Lois sur les brevets Production biologique | 19 |
| 5 | État actuel des lois continentales sur les semences en Afrique | 20 |
| | Orientations continentales pour l'harmonisation des cadres réglementaires des semences en Afrique | 21 |
| | ZLECAf | 22 |
| | Réglementation du COMESA sur l'harmonisation du commerce des semences, 2014 | 22 |
| | Système harmonisé de réglementation des semences de la CDAA, 2013 | 23 |
| | Cadre réglementaire des semences CEDEA - OUEMOA - CILSS | 23 |
| | Programmes semenciers de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) | 23 |
| | Instruments continentaux pour la composante POV des lois sur les semences | 24 |
| | Protocole d'Arusha | 24 |
| | Protocole de la CDAA | 24 |
| | Annexe X de l'Accord de Bangui révisé | 25 |
| 6 | Participation des agriculteurs africains aux processus de formulation des politiques semencières | 26 |
| | Union africaine | 27 |
| | COMESA | 27 |
| | ARIPO | 28 |
| | CDAA | 28 |
| | L'OAPI et la CEDEAO | 29 |
| 7 | Conclusion | 30 |
| | Bibliographie | 33 |
| | Annex 1. Aperçu des signataires des traités et instruments internationaux | 34 |
| | Annex 2. Recommandations | 36 |
| | Contact | 38 |

Abréviations

| | | | |
|----------------|---|---------------|--|
| ACP | Afrique, Caraïbes Et Pacifique | PDDAA | Programme Global Pour Le Développement De L'agriculture En Afrique |
| ACTESA | L'alliance Pour Le Commerce Des Matières Premières En Afrique Orientale Et Australe | PSAO | Programme Semencier Pour L'Afrique De L'ouest |
| AERC | Consortium De Recherche Économique En Afrique (Crea) | PVE | Pacte Vert Pour L'europe |
| AFSTA | Association Africaine Du Commerce Des Semences | RPAA | Ressources Phytogénétiques Pour L'alimentation Et L'agriculture |
| AGRA | Alliance For A Green Revolution In Africa | SACAU | Confédération Des Unions Agricoles D'Afrique Australe |
| ARIPO | Organisation Régionale Africaine De La Propriété Intellectuelle | SACU | Union Douanière D'Afrique Australe |
| CBD | Convention Sur La Diversité Biologique | SEMAE | Association Nationale Française Des Semences Et Plants |
| CDA | Communauté De Développement De L'Afrique Australe | SMTA | Standard Material Transfer Agreement |
| CEDEAO | Communauté Économique Des États De L'Afrique De L'ouest | SPGRC | Centre De Ressources Phytogénétiques De La Cdaa |
| CEN-SAD | Communauté Des États Sahélo-Sahariens | SQD | Semences De Qualité Déclarée |
| CGIAR | Groupe Consultatif Pour La Recherche Agricole Internationale | TASAI | Indice Africain De L'accès Aux Semences |
| CILSS | Comité Permanent Interétatique Pour Le Contrôle De La Sécheresse Dans Le Sahel | TIRPAA | Traité International Sur Les Ressources Phytogénétiques Pour L'alimentation Et L'agriculture |
| COMESA | Marché Commun De L'Afrique Orientale Et Australe | UA | Union Africaine |
| DHS | Distinction, Homogénéité Et Stabilité | UE | Union Européenne |
| EAC | Communauté D'Afrique De L'est | UEMOA | Union Économique Et Monétaire Ouest-Africaine |
| EAF | Eastern Africa Farmers' Federation | UPM | Union Pour La Méditerranée |
| EOAI | Initiative Sur L'agriculture Biologique Écologique | UPOV | Union Internationale Pour La Protection Des Obtentions Végétales |
| FMSS | Systèmes De Semences Paysannes | USAID | Agence Des États-Unis Pour Le Développement International |
| GFAR | Global Forum On Agricultural Research And Innovation | VCU | Valeur Culturelle Et D'utilisation |
| IFPRI | Institut International De Recherche Sur Les Politiques Alimentaires | ZLECAF | Accord De La Zone De Libre-Échange Continentale Africaine |
| IG | Indications Géographiques | | |
| ISSD | Développement Intégré Du Secteur Des Semences | | |
| ISTA | International Seed Testing Association | | |
| NPTS | National Performance Trials | | |
| OAPI | Organisation Africaine De La Propriété Intellectuelle | | |
| OCVV | Office Communautaire De Protection Des Variétés | | |
| ODD | Objectifs De Développement Durable | | |
| OECD | Organisation De Coopération Et De Développement Économiques | | |
| OGM | Organismes Génétiquement Modifiés | | |
| OMC | Organisation Mondiale Du Commerce | | |
| PAC | Politique Agricole Commune | | |
| PANAP | Réseau Panafricain Pour L'analyse Économique Des Politiques | | |
| PBRS | Droits Des Obtenteurs De Végétaux | | |

Résumé exécutif

Le secteur agricole est important en Afrique. C'est un secteur dominant en termes d'emploi, de recettes d'exportation et de moyens de subsistance pour une bonne partie de la population. Il représente plus de 20 % du PIB de l'Afrique (AFDB, 2016). Malgré cela, l'Afrique reste un importateur net de denrées alimentaires. Cette tendance risque de perdurer, car le secteur agricole du continent fait face à des défis considérables, notamment en raison des effets néfastes du changement climatique. La structure du système de production alimentaire africain est caractérisée par une grande majorité d'agriculteurs exerçant des activités agricoles à double fin - production alimentaire pour la consommation domestique et pour la vente sur le marché. L'agriculture commerciale est également florissante pour certaines cultures.

Les semences sont essentielles à la production alimentaire et les lois sur les semences couvrent un large éventail d'activités. Ces activités comprennent les tests des semences, la certification, l'homologation et l'enregistrement des variétés, les mesures phytosanitaires et les droits des obtenteurs (la protection des variétés végétales). La manière dont chacune de ces activités est réglementée par la loi a un effet significatif sur la production, la disponibilité et l'accessibilité des semences et donc sur la structure des systèmes agricoles. Pour l'Afrique, les lois sur les semences doivent également s'adapter aux spécificités et au contexte unique des petits agriculteurs.

Ce rapport passe en revue le statut actuel des lois sur les semences au niveau international, au niveau continental en Afrique, dans l'UE, aux États-Unis ainsi que les programmes internationaux en rapport avec les lois sur les semences en Afrique. L'examen des lois de l'UE est basé sur le fait que l'UE est un partenaire commercial clé pour les pays africains et les blocs économiques régionaux et que les développements de la politique de l'UE tels que le Pacte vert pour l'Europe (PVE) sont susceptibles d'avoir un impact sur les lois semencières dans l'UE et ailleurs. Les lois américaines sur les semences et les programmes américains sur les semences en Afrique sont brièvement passés en revue afin de souligner les actions d'acteurs extérieurs qui influencent les lois sur les semences en Afrique. Ce rapport passe également en revue les débats relatifs à ces lois. Ces débats portent en particulier sur les droits des agriculteurs à conserver, réutiliser, échanger ou vendre des semences de ferme¹. La conservation, la réutilisation, l'échange ou la vente de semences de ferme est non seulement une pratique que les agricul-

teurs, surtout en Afrique, utilisent depuis longtemps comme stratégie pour surmonter le problème de l'accès aux semences, mais elle est également reconnue comme un droit des agriculteurs au niveau international. Cette pratique a contribué grandement à la conservation des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. En outre, le rapport examine dans quelle mesure les agriculteurs africains participent aux processus de formulation des politiques semencières, en soulignant que cette participation est nécessaire pour que les lois, politiques et programmes relatifs aux semences soient pertinents, efficaces et durables.

La promotion de systèmes alimentaires agroécologiques, sains et abordables en Afrique ne peut être réalisée sans la participation des agriculteurs aux processus d'élaboration des politiques semencières. Ces politiques comprennent notamment les aspects relatifs au maintien des droits des agriculteurs à conserver, utiliser et échanger les semences de ferme et les cultures de variétés protégées mais aussi locales. Il existe un large éventail de traités, d'instruments et de politiques qui réglementent les lois sur les semences au niveau international, et en Afrique au niveau continental régional et national. Ce document examine les traités, instruments et politiques au niveau international, continental et régional et tente d'identifier les activités que la DG INTPA F3 pourrait soutenir pour préserver et promouvoir les droits des agriculteurs. En effet, certains des traités existants reconnaissent les droits des agriculteurs ou sont conçus de manière à permettre l'exercice de ces droits, alors que d'autres ne le font pas du tout. Un aperçu de ces traités est présenté ci-dessous (Illustration 1).

Des travailleurs remplissent des sacs de semences de riz dans l'usine SEMOC pour le traitement de semences.

© FAO/Paballo Thekiso



¹ En tant que terme juridique, les « semences de ferme » désignent les semences et le matériel de multiplication de variétés protégées qu'un agriculteur conserve de sa propre récolte pour les planter. C'est dans ce contexte que ce terme est utilisé dans ce rapport.

Illustration 1. Reconnaissance des droits des agriculteurs dans les traités et instruments relatifs aux semences et à la sélection végétale

Traités et instruments reconnaissant les droits des agriculteurs en Afrique

- UPOV (1978)
- **Traité international sur les ressources phytogénétiques (2001)**
- **Système harmonisé de réglementation des semences de la CDAA (2013)**
- **Cadre réglementaire semencier de la CEDEAO-UEMOA-CILSS (2014)**
- **Protocole d'Arusha sur la POV (2015)**
- **Protocole de la CDAA sur la POV (2017)**

Traités et instruments ne reconnaissant pas les droits des agriculteurs en Afrique

- UPOV (1991)
- **Accord de l'OMC sur les ADPIC (1995)**
- **Règlement sur l'harmonisation des semences du COMESA (2014)**
- **Annexe X de l'Accord de Bangui (2015)**
- **Projet de protocole de la ZLECAf sur les droits de propriété intellectuelle (2022)**

Le rapport constate que les discussions internationales sur la manière dont les droits des agriculteurs devraient être appliqués au niveau national se poursuivent dans le cadre du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA), malgré les dispositions de ce traité. De même, la définition des actes qui sont privés et non commerciaux en ce qui concerne les exemptions aux droits des obtenteurs, et la manière dont un agriculteur peut conserver des semences sur sa propre exploitation, tout en prenant soin des intérêts légitimes d'un titulaire d'un certificat d'obtention végétale, restent des questions litigieuses au sein de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV). En Afrique, les instruments continentaux et régionaux sont en désaccord entre eux sur la manière de trouver un équilibre entre les droits des agriculteurs et les droits des détenteurs de POV. La ZLECAf suit le modèle UPOV 1991, le modèle UPOV 1978 n'étant pas disponible pour de nouvelles signatures. Les lignes directrices de l'Union africaine pour l'harmonisation des cadres réglementaires des semences en Afrique mentionnent les droits des agriculteurs, mais ne donnent pas de détails sur la manière dont ils peuvent être exercés. En revanche, le Protocole d'Arusha prend explicitement en compte les droits des agriculteurs en élargissant les dispositions relatives aux privilèges des agriculteurs. La cohérence des politiques est nécessaire, étant donné que le niveau d'adoption et d'application de ces différents instruments est variable. Parallèlement, l'UE a une longue expérience en ce qui concerne l'équilibre entre les droits des obtenteurs et ceux des petits exploitants agricoles, et cette expérience peut être transférée sur le continent africain où la cohérence des politiques est nécessaire.

En ce qui concerne les essais de semences, la certification, l'enregistrement et l'homologation variétale, les politiques africaines sont incohérentes. Alors que des organismes régionaux comme la CEDEAO et la CDAA prévoient un système de reconnaissance des variétés locales dans leurs programmes de semences, le COMESA ne le fait pas. Dans l'UE, des mécanismes de conservation de variétés locales sont spécifiquement prévus. En

s'appuyant sur l'expérience de l'UE, les variétés locales et les variétés similaires devraient être prises en compte de manière uniforme dans les programmes régionaux de semences en Afrique. Il convient d'explorer les possibilités en Afrique d'avoir un système à l'échelle du continent qui reconnaisse officiellement les variétés locales. Un tel système pourrait inclure des éléments tels que des dispositions sur le champ d'application des régimes pour les variétés locales et les variétés de conservation, ainsi que les zones agroécologiques où elles sont cultivées.

Quant à la question de la participation des agriculteurs africains et de leurs organisations aux processus d'élaboration des politiques semencières, le présent rapport constate que l'UA dispose d'une structure institutionnelle élaborée au niveau de la Commission pour prendre en compte les points de vue des acteurs non gouvernementaux. Cependant, il semble que cette structure n'est pas exploitée de manière satisfaisante, que ce soit par l'UA ou par les acteurs non gouvernementaux. Les organisations paysannes devraient mieux utiliser cette structure au sein de l'UA pour faire connaître leurs points de vue. En outre, pour les blocs commerciaux régionaux et les organisations de propriété intellectuelle, des efforts délibérés et volontaires doivent être déployés pour étendre leur champ d'action pour recueillir les avis des groupes d'agriculteurs, des organisations de la société civile et des acteurs non gouvernementaux. Il faudrait mettre en place des mécanismes, et les faire connaître de la société civile peuvent s'engager auprès des institutions en charge des politiques semencières. En revanche, les organisations de la société civile (les organisations d'agriculteurs et d'autres acteurs non gouvernementaux) ont besoin du soutien d'institutions continentales telles que la Commission de l'UA et d'autres instances, car les groupes qu'ils représentent – les petits exploitants agricoles – ne peuvent guère les soutenir financièrement. Les programmes de l'UE qui aident les acteurs non-gouvernementaux pourraient être étendus aux organisations d'agriculteurs en Afrique. Ces programmes de soutien aux organisations de la société civile peuvent être envisagés sous l'angle de la mise en œuvre des droits des

agriculteurs dans le cadre du traité TIRPAA et des cadres internationaux relatifs aux droits humains, notamment le droit à l'alimentation.

Dans l'ensemble, l'UE et les États membres sont en position d'aider l'Afrique à trouver un équilibre entre les droits des agriculteurs et les droits des détenteurs de POV. Cet équilibre contribuera grandement à développer une approche agroécologique de la production alimentaire en Afrique, dans l'UE et dans le monde. Les pays africains qui sont membres du traité TIRPAA et qui adhèrent de plus en plus à l'UPOV 1991 (les deux cadres juridiques de base sur les questions relatives aux droits des agriculteurs), pourraient s'associer avec l'UE pour trouver cet équilibre. Le soutien de la participation des organisations d'agriculteurs aux processus d'élaboration des politiques semencières est un élément essentiel pour atteindre cet équilibre et pour concrétiser les droits des agriculteurs. C'est un axe d'intervention que la DG INTPA pourrait reprendre et soutenir dans le cadre de ses programmes de partenariat international et de politique de développement.


Enfin, la ZLECAf, les blocs économiques africains régionaux et les institutions de propriété intellectuelle ont besoin de soutien pour harmoniser les différentes lois et politiques existantes en matière de semences. Toutes ces lois et politiques doivent être destinées à favoriser, et non à entraver, la production alimentaire en Afrique. Les institutions européennes peuvent jouer un rôle influent à cet égard en proposant aux pays africains qu'ils adhèrent à une nouvelle réglementation sur les semences alignée sur celles développées en Europe avec ces mécanismes de protection des droits des agriculteurs et préservation des variétés locales. Cela ne signifie pas nécessairement que la mise en œuvre de l'UPOV 1991 devrait priver les agriculteurs de leurs droits à conserver, utiliser, vendre et échanger les semences protégées. Dans tous les cas, il devrait être clair, dans tous les instruments relatifs aux lois sur les semences en cours de mise en place, que les droits accordés aux variétés locales sont différents et distincts de ceux accordés aux variétés protégées.

Des sacs sont remplis de semences lors d'une distribution de semences en Éthiopie effectuée par la FAO.

© FAO/Michael Tewelde



1 Introduction



Les activités réglementées par les lois sur les semences comprennent la certification des semences, l'homologation des variétés, les essais et l'enregistrement, les mesures phytosanitaires et les droits des obtenteurs.

Les systèmes de production alimentaire de l'Afrique sont uniques. Ils se caractérisent par un système agricole qui contribue de manière significative au PIB national ; c'est une source principale de revenus et de moyens de subsistance pour de nombreuses populations ; il s'agit principalement de petites exploitations dirigées par les agriculteurs ; et, l'agriculture vivrière est destinée à la consommation domestique ainsi qu'au marché, qu'il soit local ou pour l'exportation. L'accès aux semences dans l'environnement agricole africain est un défi malgré les nombreux efforts déployés pour résoudre le problème. En conséquence, les systèmes de semences en Afrique sont considérés comme étant constitués de deux parties : un système formel et un système informel.² Le système semencier informel en Afrique dessert de nombreux petits agriculteurs, en particulier lorsque la production alimentaire est destinée à la consommation domestique. L'une des principales spécificités du système semencier informel est la conservation, l'utilisation et l'échange des semences. C'est une stratégie d'accès aux semences qui est employée de temps en temps. Cependant, cette stratégie peut être incompatible avec de nombreuses lois sur les semences.

Les activités réglementées par les lois sur les semences comprennent la certification des semences, l'homologation des variétés, les essais et l'enregistrement, les mesures phytosanitaires et les droits des obtenteurs, également connus sous le nom de protection des obtentions végétales (POV). Toutes ces activités sont considérées comme nécessaires pour permettre à un agriculteur d'accéder à des semences de bonne qualité, en quantité suffisante et au bon moment. Le degré d'importance de chacune de ces activités varie d'une culture à l'autre et d'un agriculteur à l'autre, et différents pays peuvent fixer des normes différentes pour chacune de ces activités en fonction des spécificités nationales. Parmi les facteurs qui peuvent déterminer la portée de la réglementation de chacune de ces activités, citons la nature des agriculteurs et des systèmes de semences en place, les chaînes de valeur spécifiques des cultures et les sources de semences pour des cultures particulières.

Ces dernières années, l'Afrique a connu un changement remarquable dans le paysage des lois et des politiques relatives aux semences. L'un des moteurs de ce changement, que ce soit au niveau national, régional ou continental, sont les échanges commerciaux, qu'ils soient au niveau régional, au sein du continent ou au niveau international avec d'autres partenaires tels que l'Union européenne. La dynamique commerciale entraîne la nécessité d'harmoniser les lois, y compris en ce qui concerne les semences. Cependant, comme indiqué

précédemment dans cette section, les systèmes semenciers en Afrique sont particuliers. Il est donc nécessaire d'équilibrer soigneusement les besoins et les intérêts des différents agriculteurs du continent dans les lois sur les semences.


Ce rapport passe en revue le statut actuel des lois sur les semences au niveau international, aux États-Unis, dans l'UE et, au niveau continental, en Afrique, ainsi que les débats qui alimentent le statut de ces lois. L'UE est un partenaire commercial clé des économies nationales et des blocs économiques en Afrique. Toute évolution des politiques de l'UE découlant de l'adoption du Pacte vert pour l'Europe (PVE) peut avoir des répercussions sur les lois semencières en Afrique à l'avenir. Il a donc été nécessaire d'examiner l'état actuel des lois sur les semences dans l'UE. Le rapport examine également dans quelle mesure les agriculteurs africains participent aux processus de formulation des politiques semencières, notant que la participation est nécessaire pour que les lois, politiques et programmes semenciers soient adaptés, efficaces et durables.

La promotion de systèmes alimentaires agroécologiques, sains et peu coûteux est une question qui prend de plus en plus d'importance en Afrique, dans l'UE et ailleurs. Cet objectif ne peut être atteint sans garantir aux agriculteurs le droit de conserver, d'utiliser et d'échanger les semences de ferme et les récoltes de variétés protégées et indigènes. Pour garantir ce droit, les agriculteurs doivent participer aux processus d'élaboration des politiques semencières et à la responsabilisation des structures de gouvernance. Il est essentiel de noter que la conservation de la diversité écologique fait partie intégrante du PVE, des objectifs de développement durable (ODD) et du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) qui est discuté en détail dans ce rapport.

En Afrique, les instruments continentaux et régionaux sont en désaccord entre eux sur la manière de trouver un équilibre entre les droits des agriculteurs et les droits des détenteurs de POV.

² Louwaars, N. P., de Boef, W. S., and Edeme, J. (2013). Integrated seed sector development in Africa: a basis for seed policy and law. *J. Crop Improvement* 27, 186-214. doi: 10.1080/15427528.2012.751472

2 État actuel des lois internationales sur les semences



Bien qu'une loi internationale sur les semences n'existe pas en tant que telle, il existe des traités internationaux qui ont été ratifiés par de nombreux pays qui influencent la forme, la structure et le contenu de certains aspects des lois sur les semences aux niveaux national et régional.

Malgré l'absence d'une loi internationale sur les semences en tant que telle, il existe quatre traités internationaux qui ont été ratifiés par de nombreux pays et qui influencent la forme, la structure et le contenu de certains aspects des lois semencières aux niveaux national et régional. L'influence de ces traités internationaux s'est surtout portée sur les questions relatives aux droits des obtenteurs. Il convient de noter que les droits des obtenteurs, une fois conférés, s'appliquent aux variétés protégées qui peuvent être disponibles dans les secteurs formel et informel en fonction de la culture en question et du type d'agriculteur. Les traités internationaux concernés sont les suivants : (1) l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) (2) le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (Traité sur les semences), (3) l'Acte de 1978 de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV 1978), et (4) l'Acte de 1991 de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV 1991). Ces traités internationaux sont tous égaux et on ne peut pas dire que l'un d'entre eux prévaut sur l'autre étant donné que les objectifs de chacun sont différents et que les pays qui en font partie peuvent être différents.

Faisant partie du paquet d'accords de l'OMC, l'Accord sur les ADPIC se concentre principalement sur le commerce, en fournissant un cadre d'harmonisation pour les droits de propriété intellectuelle, certains, en particulier la protection des obtentions végétales (POV), affectent les semences et le matériel de plantation. La principale disposition de l'Accord sur les ADPIC concernant les lois sur les semences est l'article 27.3(b). Cet article prévoit que si les membres de l'OMC peuvent exclure de la brevetabilité les végétaux et les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux (entre autres), ils doivent prévoir la protection des variétés végétales³ soit par des brevets, soit par un système sui generis efficace, soit par une combinaison de ces deux moyens. Conformément à cette exigence, les membres de l'OMC ont donc prévu une forme de protection des variétés végétales au niveau national, ou par le biais d'instruments régionaux. L'Union européenne et ses États membres sont membres de l'OMC. À l'exception de deux pays, tous les autres pays africains sont membres ou ont le statut d'observateur auprès de l'OMC.⁴ Cela explique en partie pourquoi de

nombreux pays ont mis en place des lois sur la protection des obtentions végétales, ainsi que la prolifération des traités et protocoles régionaux sur la protection des obtentions végétales, notamment en Afrique, où trois instruments de ce type ont été mis en place. Ces instruments sont examinés à la section 5, ainsi que la mesure dans laquelle les droits des agriculteurs sont pris en compte dans chacun d'eux.

Les objectifs du Traité sur les semences, quant à eux, sont la conservation et l'utilisation durable de toutes les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (RPGAA), telles que les semences et autres matériels de plantation, et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, en harmonie avec la Convention sur la diversité biologique, pour une agriculture et une sécurité alimentaire durables.⁵ Les droits des agriculteurs, qui comprennent l'affirmation des contributions passées, présentes et futures des agriculteurs de toutes les régions du monde à la conservation, à l'amélioration et à la mise à disposition des RPGAA, ainsi que le droit de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences/matériels de multiplication conservés à la ferme, sont importants pour la réalisation des objectifs du présent traité.⁶ Il est vrai que les droits de propriété intellectuelle constituent un des éléments permettant de parvenir à un partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des RPGAA. L'un des instruments novateurs du Traité sur les semences, l'Accord type de transfert de matériel (ATTM), qui fournit un système uniforme de transfert et d'échange de certaines RPGAA entre les pays, contient des dispositions relatives à la propriété intellectuelle qui sont déclenchées dès que le bénéficiaire des RPGAA commercialise le matériel.⁷ Dans la région africaine, seuls sept pays ne font pas partie de ce traité (deux l'ont signé mais pas ratifié), tandis que l'Union européenne et ses États membres en sont des parties contractantes.⁸ Le Traité sur les semences est un instrument influent en Afrique, car il permet aux agriculteurs d'avoir accès aux semences et au matériel de plantation aux coûts les plus bas possibles. Comme la plupart des pays africains ont adhéré à ce traité, ils sont tenus de mettre en œuvre ses dispositions au niveau national, de la même manière qu'ils sont tenus de mettre en œuvre les autres instruments auxquels ils participent. Le défi à relever reste cependant que chaque pays est livré à lui-même pour l'application du Traité sur les semences.

L'UPOV 1978 et l'UPOV 1991 prévoient un système d'octroi de droits d'obtenteur, auquel les pays, en devenant membres de ces conventions, sont tenus de conformer leur législation nationale. Bien que les deux conventions de l'UPOV soient différentes, l'UPOV 1978 n'est plus ouverte à la signature. En Afrique, seule l'Afrique du Sud est restée partie à l'UPOV 1978. Six autres pays sont signataires de l'UPOV 1991.⁹ L'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI), en étant partie à l'UPOV 1991, lie dix-sept autres pays (principalement francophones) qui en sont membres. L'annexe X de l'Accord de Bangui révisé, qui constitue la principale législation sur

3. L'Accord sur les ADPIC de l'OMC ne définit pas une variété végétale en tant que telle. Cependant, d'autres traités internationaux tels que l'UPOV 1978 et l'UPOV 1991 ont défini une variété végétale comme étant un groupement de plantes au sein d'un seul taxon botanique du rang le plus bas connu. Cette définition est devenue généralement acceptable. L'UPOV 1978 et l'UPOV 1991 ont également franchi une étape supplémentaire en définissant ce que signifie l'obtention d'une variété végétale, et à cet égard, il ne s'agit pas nécessairement d'un processus scientifique formel et les agriculteurs, dans leurs champs, sont également capables d'obtenir de nouvelles variétés.

4. Voir l'annexe 1 du présent rapport. 5. Article 1 du Traité sur les semences.

6. Article 9 du Traité sur les semences. 7. Article 6 de l'Accord type de transfert de matériel. 8. Voir l'annexe 1 du présent rapport. 9. Voir l'annexe 1 du présent rapport.

la POV pour l'OAPI, s'applique directement aux dix-sept États membres de l'OAPI.¹⁰ L'Union européenne et ses États membres sont tous parties à l'UPOV 1991, à l'exception de l'Italie et du Portugal qui sont parties à l'UPOV 1978. Même si l'UPOV 1978 et l'UPOV 1991 partagent un objectif commun, leurs approches sont légèrement différentes. Leurs approches se différencient dans plusieurs domaines : l'objet de la protection, l'étendue de la protection des variétés végétales, l'exemption de l'obtenteur et le privilège des agriculteurs. Le privilège de l'agriculteur consiste à déterminer si un agriculteur peut être autorisé à conserver et à réutiliser des semences de matériel protégé sur sa propre exploitation, et à fixer les conditions pour cela. Selon l'UPOV 1978, la conservation et la réutilisation de semences de matériel protégé sont implicitement autorisées¹¹, tandis que selon l'UPOV 1991, elles ne sont autorisées que dans des limites raisonnables et sous réserve de la sauvegarde des intérêts légitimes du titulaire du droit.¹² Les modalités de cette pratique sont en principe laissées à l'appréciation des pays. Cependant, on constate qu'en Afrique, certains de ses instruments régionaux de POV et les lois nationales sur la POV de nombreux pays ont repris littéralement la disposition de l'UPOV de 1991 sur le privilège des agriculteurs et l'ont insérée dans leurs lois nationales, sans la mettre en œuvre. L'annexe X de l'Accord de l'OAPI et les lois kényanes et tanzaniennes sur la POV en sont des exemples.

L'International Seed Testing Association (ISTA), même s'il s'agit d'une association volontaire non gouvernementale de membres, mérite également d'être mentionné en raison de son rôle à exercer une influence sur la certification des semences, l'homologation des variétés et les normes d'essai à l'échelle mondiale, y compris en Afrique. En tant qu'association de laboratoires d'essais de semences, publics ou privés, la vision de l'ISTA est d'avoir un système uniforme d'évaluation de la qualité des semences dans le monde entier.¹³ Ses objectifs comprennent le développement, l'adoption et la publication de procédures standard internationalement reconnues pour l'échantillonnage et l'essai des semences ; la promotion d'une application uniforme des procédures standard pour l'évaluation des semences faisant l'objet d'un commerce international ; et l'encouragement de la certification des variétés (cultivars) entre autres.¹⁴ Attirant des adhérents issus de laboratoires publics et privés du monde entier, y compris d'Afrique¹⁵ et des pays de l'UE¹⁶, les normes de certification des semences de l'ISTA ont une grande influence, car leur adoption au niveau national dispense les pays de développer leurs

propres normes. Cette démarche peut être efficace, mais elle prive en grande partie les pays de la possibilité de prendre en compte le contexte et les conditions locales dans l'élaboration de leurs propres normes. L'ISTA n'a pas développé de norme pour les systèmes de semences de qualité déclarée (SQD) qui exigent moins des gouvernements dans les processus de qualité des semences, en particulier pour les cultures à faible valeur commerciale et les variétés locales.¹⁷

Un système SQD a été conçu sous l'égide de la FAO dans les années 1980 dans le but d'utiliser au mieux les ressources disponibles pour le contrôle de la qualité des semences et les conditions de ressources limitées, par exemple lors des interventions de secours en matière de semences à la suite de désastres et de catastrophes naturelles.¹⁸ L'objectif d'un système SQD est d'offrir une alternative qui peut être utilisée pour les cultures, les zones et les systèmes agricoles dans lesquels des activités de contrôle de la qualité des semences très développées sont difficiles à mettre en œuvre ou ont un impact relativement faible.¹⁹ Le système SQD est basé sur quatre points principaux : (a) l'établissement d'une liste pour les variétés qui doivent être produites en tant que SQD ; (b) l'enregistrement auprès de l'autorité nationale des producteurs de semences pour les variétés listées (c) l'inspection d'au moins 10% des cultures de semences par l'autorité nationale (pas toutes les cultures de semences) et (d) l'inspection d'au moins 10% des semences mises en vente (pas toutes les semences).²⁰ Le système SQD de certification des semences est de bon augure pour les droits des agriculteurs, car il prévoit un système de fourniture de semences propres, mises sur les marchés à partir de sources locales, telles que les semences de ferme ou les semences de variétés indigènes qui peuvent présenter peu d'intérêt pour les entreprises semencières.

Il ne fait aucun doute que la pleine reconnaissance des droits des agriculteurs est au cœur des objectifs du Traité sur les semences.²¹ Il est largement admis que la concrétisation des droits des agriculteurs est primordiale pour une agriculture durable et des systèmes alimentaires et semenciers résilients dans le monde entier, et qu'il existe une multitude de mesures, qu'elles soient techniques, juridiques ou administratives, qui pourraient être appliquées pour concrétiser les droits des agriculteurs.²² Depuis la deuxième réunion de l'Organe directeur du Traité sur les semences en 2007, les droits des agriculteurs sont un point permanent de l'ordre du jour des réunions de l'Organe directeur du traité qui se réunit une fois tous les deux ans. Les discussions actuelles au sein du Traité sur les semences concernant la concrétisation des droits des agriculteurs sont pilotées par les travaux d'un groupe d'experts techniques ad hoc sur les droits des agriculteurs qui a été créé par l'Organe directeur en 2017. Ce groupe d'experts a été chargé de dresser un inventaire des mesures nationales qui peuvent être adoptées, des meilleures pratiques et des enseignements tirés de la concrétisation des droits des agriculteurs et, sur la base de cet inventaire, d'élaborer

10. Voir l'annexe 1 du présent rapport. 11. Article xxx de l'UPOV 1978 12. Article xx de l'UPOV 1991 13. <https://www.seedtest.org/en/informations-footer/about-us.html> 14. Ibid. 15. Voir l'annexe 1 du présent rapport. 16. La Belgique, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, le Danemark, le Portugal et l'Espagne sont parmi les membres de l'ISTA de l'UE. 17. FAO (2006), "Quality declared seed system." FAO Plant Production and Protection paper 185. 18. Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), 2006. Quality declared seed system. FAO Plant Production and Protection Paper 185. FAO, Rome. 19. Ibid. 20. Ibid. 21. Document Resolution 2/2007 22. Document IT/GB-9/22/13/2 Resolution 07/2017

des options pour encourager, guider et promouvoir la concrétisation des droits des agriculteurs.²³ Le rapport de ce groupe d'experts a été examiné lors de la réunion de l'Organe directeur en septembre 2022.²⁴ La relation entre la protection des obtentions végétales, d'une part, et les droits des agriculteurs, d'autre part, reste litigieuse, notamment lorsqu'il s'agit de discerner dans quelle mesure l'un peut influencer l'application de l'autre.

Au sein de l'UPOV, les arguments et les débats relatifs à l'accès des petits agriculteurs aux semences de variétés protégées ont tourné autour de l'exception aux droits conférés. L'une de ces exceptions, qui est obligatoire, concerne les actes accomplis à titre privé et à des fins non commerciales au sens de l'article 15(1)(i) de l'UPOV 1991. L'interprétation de cette exception²⁵ par l'UPOV est considérée comme restrictive et étroite car elle ne permet pas le partage de matériel, même pour la production d'une culture vivrière destinée à la consommation domestique.²⁶ Un avis similaire a été exprimé par d'autres intervenants, à savoir que l'interprétation de l'UPOV ne tient pas compte de la réalité des paysans et des petits exploitants agricoles, qui représentent plus de 90% des agriculteurs dans le monde.²⁷ Des appels ont donc été lancés pour que les notes explicatives et les questions fréquemment posées qui fournissent l'interprétation de l'UPOV soient modifiées, ou que l'UPOV 1991 soit modifiée dans sa totalité.²⁸ La deuxième question litigieuse à l'UPOV concerne le privilège des agriculteurs. Le privilège des agriculteurs dans l'UPOV 1991 est une exception facultative qui figure à l'article 15(2). L'argument avancé à ce sujet est que le privilège des agriculteurs ne leur permet pas d'échanger librement les semences et le matériel de multiplication des variétés protégées, mais seulement de réutiliser les semences dans leur propre exploitation, sous certaines conditions.²⁹ En revanche, d'autres intervenants, comme l'Association européenne des semences, estiment que le privilège des agriculteurs n'est pas un obstacle et n'est pas en conflit avec les droits des agriculteurs.³⁰ En outre, dans la mesure où il s'agit d'une exception facultative, aucun pays faisant partie de l'UPOV n'a choisi de ne pas avoir de disposition à cet égard dans sa législation nationale, et l'exception n'apparaît donc pas aussi facultative que prévu.


Au Laboratoire national IIAM de Maputo, Mozambique, l'on sépare les semences de bonne qualité des mauvaises dans le cadre des activités de contrôle de la qualité des semences.

© FAO/Paballo Thekiso



²³. Resolution 07/2017 ²⁴. IT/GB-9/22/13.2 ²⁵. UPOV/EXN/EXC ²⁶. Reply to APBREBES to the UPOV Circular E-20/246. ²⁷. Voir la contribution de l'European Coordination Via Campesina (ECVC) sur la mise en œuvre de l'exception des actes accomplis à titre privé et à des fins non commerciales en ce qui concerne les petits agriculteurs. Disponible sur www.apbrebes.org. ²⁸. Voir South Centre Contribution in response to UPOV Circular E-20/246. ²⁹. Sangeeta Shashikant, "International Contradictions on Farmers' Rights: The interrelations between the International Treaty, its Article 9 on Farmers' Rights and UPOV", November 01, 2016, Third World Network. ³⁰. Szonja Csorgo, "Farmers' Rights & Breeders' Rights: a false conflict". Symposium on possible interrelations between the IT PGRFA and the UPOV Convention, October 26, 2016., European Seed Association.

3 État actuel des lois et programmes américains en matière de semences



Si les accords de libre-échange n'ont pas eu beaucoup d'influence jusqu'à présent, les programmes de l'USAID sur l'harmonisation des politiques semencières au sein des blocs économiques régionaux de l'Afrique ont obtenu des résultats plus directs, plus immédiats et plus percutants lorsqu'il s'agit de façonner le paysage des politiques semencières en Afrique.

La législation américaine sur les semences est réglementée à la fois au niveau des États et au niveau fédéral. Une loi principale régit les activités liées aux semences, il s'agit de la Federal Seed Act (Loi fédérale sur les semences). Cependant, les programmes conçus ou soutenus par l'USAID semblent avoir plus d'impact en Afrique que la loi fédérale sur les semences. En effet, la loi fédérale sur les semences cherche à réglementer le commerce inter-États et, en ce qui concerne le commerce extérieur, sa principale préoccupation est l'importation de semences.

Loi fédérale sur les semences

Au niveau fédéral, la principale loi régissant les activités liées aux semences est la Loi fédérale sur les semences et les règlements qui en découlent. Cette loi réglemente le commerce inter-États et international des semences et impose certaines normes pour certaines semences importées. En ce qui concerne le commerce inter-États, la Loi fédérale sur les semences exige que toutes les semences transportées d'un État à l'autre soient étiquetées. La nature des informations qui doivent figurer sur l'étiquette, telles que le pourcentage de germination, ainsi que le mois et l'année où le test pour déterminer ces pourcentages a été effectué, exige invariablement que les semences soient testées avant d'être étiquetées. Les règles relatives aux essais de semences doivent être établies par le Secrétaire à l'agriculture. En ce qui concerne le commerce extérieur, il convient de noter que la fonction principale de la loi fédérale sur les semences est d'interdire les importations de semences qui ne répondent pas aux critères spécifiques, plutôt que les exportations de semences. La fonction de réglementation de la qualité des exportations de semences est donc laissée aux pays importateurs.

En ce qui concerne l'influence sur les processus de politique semencière en Afrique, le cadre américain pour le faire ne relève pas de la loi fédérale sur les semences, mais des programmes d'aide internationale de l'USAID et également des accords bilatéraux et de libre-échange.

Programmes de l'USAID

L'un des résultats du programme *Feed the Future Enabling Environment for Food Security* de l'USAID a été de constater que les petites variations nationales entre les réglementations relatives à l'homologation des variétés, à la certification des semences, au contrôle de la qualité et aux réglementations phytosanitaires et de quarantaine entraînaient une augmentation des coûts de transaction et une duplication des procédures.³¹ Une conséquence de cette constatation a été la conception du Projet de

commerce des semences (2015 à 2022) qui visait à améliorer la disponibilité et l'accès aux semences de qualité dans les pays de la CDAA, en soutenant le Secrétariat de la CDAA pour harmoniser les politiques et les réglementations régissant le commerce des semences dans les États membres de la CDAA.³² Parmi les exemples d'activités liées à l'harmonisation des semences, on peut citer la domestication et l'harmonisation des politiques semencières dans la région de la CDAA, l'engagement des entreprises semencières à demander et à enregistrer des variétés de semences dans le catalogue des variétés de semences de la CDAA, la mise à l'essai du Système réglementaire harmonisé des semences de la CDAA et l'opérationnalisation du centre des semences de la CDAA.

Un autre segment du programme *Feed the Future* de l'USAID a soutenu le Programme semencier pour l'Afrique de l'Ouest (PSAO), entre 2012 et 2017, par le biais du Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricoles (CORAF).³⁴ Le programme PSAO aide les agriculteurs à accéder à des semences de meilleure qualité, et encourage également le commerce intrarégional des semences en harmonisant les normes et politiques régionales en la matière. La composante du programme PSAO comprend la création d'une alliance au niveau régional des acteurs du secteur des semences pour interagir et échanger les meilleures approches pour renforcer le secteur semencier ; la mise en œuvre effective d'une politique semencière régionale pour créer un environnement harmonisé pour faciliter le commerce des semences entre les États membres de la CEDEAO ; la production de quantités suffisantes de semences de qualité améliorée pour répondre à la demande des sélectionneurs afin d'étendre la production de semences certifiées ; et le développement d'un secteur privé ouest-africain fort pour assurer la fourniture de semences certifiées de qualité standard.³⁵

31. www.agrilinks.org 32. www.dai.com 33. *Ibid.*

34. <https://2012-2017.usaid.gov> 35. *Ibid.*

Accords de libre-échange américains

Alors que les accords de libre-échange (ALE) américains sont bilatéraux et conclus pays par pays, les États-Unis négocient actuellement un ALE avec le Kenya. Un ALE entre les États-Unis et le Kenya serait le premier avec un pays d'Afrique subsaharienne. Il convient de noter que si le Kenya n'est pas un partenaire commercial majeur des États-Unis au niveau mondial, les Américains considèrent le Kenya comme un partenaire stratégique et l'ALE a des implications potentielles en matière de commerce et de politique étrangère pour le Congrès américain.³⁶ En ce qui concerne les semences, un certain nombre de questions importantes doivent faire l'objet de négociations : les droits de propriété intellectuelle et l'interdiction des organismes génétiquement modifiés (OGM) au Kenya.³⁷ Il a été rapporté que depuis 2012, le Kenya a été réticent à approuver l'importation et la plantation de cultures alimentaires OGM, ce qui a limité les ventes de nouveaux produits des entreprises américaines.³⁸ Un accord entre les États-Unis et le Kenya pourrait affecter les modèles commerciaux régionaux, par exemple, par le biais d'exigences en matière de règles d'origine, et créer des précédents pour les règles régionales en matière de commerce et d'investissement.³⁹ Dans le même registre, les négociations de l'ALE entre les États-Unis et l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) sont au point mort. La SACU est une union de cinq pays membres - Botswana, Lesotho, Namibie, Afrique du Sud et Eswatini - et depuis 2002, la SACU négocie un ALE avec les États-Unis. Alors que les produits agricoles - dont les semences - font l'objet de négociations, les négociations en vue de l'ALE ont été suspendues en 2006, en partie en raison de divergences de vues sur le champ d'application.⁴⁰

Cependant, il est clair que si les programmes des ALE ne sont pas très influents jusqu'à présent, et que la Loi fédérale sur les semences a un faible impact, les programmes de l'USAID sur l'harmonisation des politiques semencières au sein des blocs économiques régionaux de l'Afrique ont des résultats plus directs, plus immédiats et plus efficaces pour façonner le paysage des politiques semencières en Afrique.

Paquets de semences donnés par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à Borama, en Somalie.

© FAO/Isak Amin/ARETE



36. <https://crsreport.congress.gov/product/pdf/IF/IF11526>

37. <https://agoa.info> 38. *Ibid.* 39. *Ibid.*

40. <https://crsreport.congress.gov/product/pdf/IF/IF11526>

4 État actuel de la législation européenne sur les semences



Le cadre législatif de l'UE en matière de semences est conçu pour prendre en compte les agriculteurs à travers le spectre formel et informel.

Bien que le secteur des semences dans l'Union européenne soit régi par un ensemble de lois, de directives et de règlements complexes, la question centrale qui régit cet arrangement est la sécurité alimentaire en vue de protéger les consommateurs.

Directives de l'UE

La production agricole de l'UE étant largement industrialisée, les lois en vigueur sont conçues pour soutenir ce système de production. L'essai, l'enregistrement, l'homologation, l'étiquetage et l'emballage des variétés sont réglementés par des directives qui ont une application directe dans les États membres de l'UE, tandis que les règlements qui ont un effet indirect se concentrent sur des questions concernant les semences et la santé des plantes, ainsi que la production biologique. En outre, les directives ne sont pas de nature générale ; chacune d'entre elles est adoptée dans le but de réglementer la commercialisation des semences pour un ensemble spécifique de cultures : plantes fourragères, céréales, pommes de terre, betteraves, plantes oléagineuses et à fibres, légumes, plantes ornementales et plantes fruitières.⁴¹ Ainsi, les directives relatives à la commercialisation des semences définissent les normes de qualité qui doivent être respectées sur le terrain pour la production de semences d'espèces végétales agricoles et de lots de semences si les semences doivent être commercialisées dans l'UE.⁴²

Il existe dans l'UE un catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles. Ce catalogue commun est établi sur la base des catalogues nationaux, qui doivent être élaborés conformément à des règles uniformes.⁴³ Les essais de distinction, d'homogénéité et de stabilité (DHS) et de valeur culturelle et d'utilisation (VCU) sont essentiels pour qu'une variété puisse être inscrite au catalogue. Ces tests sont effectués selon des normes internationalement reconnues (ISTA, systèmes de semences de l'OCDE et autres normes internationalement reconnues). Il est à noter que les semences destinées à l'exportation ne sont pas tenues de respecter ces normes. Bien qu'il puisse s'agir d'une faille qui pourrait être exploitée pour permettre l'exportation de semences de mauvaise qualité de l'UE vers des pays tiers, la qualité globale des semences destinées à l'exportation est laissée à la réglementation du pays importateur.

En dépit de ce qui précède, des mesures ont été mises en place dans les directives de l'UE pour protéger l'existence continue des variétés de conservation. Les variétés

de conservation sont des races et des variétés agricoles de cultures spécifiques qui ont été cultivées traditionnellement et se sont adaptées aux conditions locales et régionales et qui sont soit menacées par l'érosion génétique, soit sans valeur intrinsèque pour la production de cultures commerciales, soit destinées à être utilisées pour la préservation de l'environnement naturel.⁴⁴ Chacune des directives sur les variétés de conservation contient des règles spécifiques sur l'emballage, l'étiquetage, les essais, les conditions de commercialisation et la réglementation des zones de production de semences. En outre, des restrictions quantitatives sont imposées pour les semences commercialisées pour les variétés de conservation, soit sous la forme d'un pourcentage de semences de la même espèce utilisées au cours d'une saison de croissance, soit sur la base des quantités nécessaires pour ensemencher une unité de terre.

Règlement CE sur la POV

Les questions relatives à la propriété intellectuelle sur les semences sont également prévues par la législation européenne sur les semences. Il existe ici trois types de lois : les lois sur la POV, les lois sur les indications géographiques et les lois sur les brevets. En matière de POV, la principale législation est le règlement CE 2100/94 sur les droits d'obtention végétale de l'UE et les règles d'application qui en découlent. La législation européenne en matière de POV suit le modèle UPOV 1991 dont l'UE et la plupart des États membres sont membres. Cela inclut l'étendue des droits accordés à un obtenteur, ainsi que les exceptions. Toutefois, en ce qui concerne les exceptions aux droits conférés, il existe des précisions spécifiques. Premièrement, il est prévu que les droits conférés ne peuvent porter atteinte à la moralité publique, à l'ordre public, à la sécurité publique, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, à la protection de l'environnement, à la protection de la propriété industrielle ou commerciale, à la sauvegarde de la concurrence, du commerce ou de la production agricole.⁴⁵ Cette limitation est large et peut être exercée d'une manière qui correspond aux objectifs du Pacte vert pour l'Europe, puisque des objectifs politiques plus larges peuvent être envisagés. Deuxièmement, pour sauvegarder la production agricole de cultures fourragères spécifiques, de cultures céréalières, de pommes de terre et de plantes oléagineuses et à fibres, le règlement autorise expressément les agriculteurs à utiliser, à des fins de multiplication dans leurs propres champs, les semences du produit de la récolte qu'ils ont obtenu en plantant du matériel de multiplication d'une variété autre qu'hybride ou synthétique.⁴⁶ Les petits agriculteurs bénéficient d'une protection spécifique en vertu de cette règle, qui les dispense de payer une quelconque rémunération au titulaire du droit, les autres agriculteurs étant tenus de payer lorsqu'ils conservent et replantent des semences provenant de leurs propres récoltes. Enfin, le droit d'obtention végétale ne s'étend pas aux actes accomplis à titre privé et à des fins non commerciales, qui ne sont pas précisés.

⁴¹. Directives du Conseil 66/401/CEE du 14 juin 1966 ; 66/4012/CEE du 14 juin 1966 ; 2002/56/CE du 13 juin 2002 ; 2002/54/CE du 13 juin 2002 ; 2002/57/CE du 13 juin 2002 ; 2002/55/CE du 13 juin 2002 ; 2008/72/CE du 15 juillet 2008 ; 98/56/CE du 20 juillet 1998 ; et 2008/90/CE du 29 septembre 2008. ⁴². www.semiae.fr

⁴³. Directive du Conseil 2002/53/CE du 13 juin 2002. ⁴⁴. Directives de la Commission 2008/62/CE ou 20 juin 2008, 2009/145/CE du 26 novembre 2009 et 2010/60/UE du 30 août 2010. ⁴⁵. Article 13.8 du règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil.

⁴⁶. *Ibid.*, article 14.1.

Indications géographiques

Les indications géographiques (IG), qui sont principalement une forme de système de qualité des produits alimentaires, établissent également des droits de propriété intellectuelle pour des produits spécifiques, dont les qualités sont spécifiquement liées à la zone de production. Les IG s'étendent à une grande variété de produits agricoles. En plus de fournir aux consommateurs des informations et une garantie d'authenticité du produit, les indications géographiques ont également d'autres fonctions : préserver la diversité des produits et des pratiques agricoles et retenir les populations rurales dans la zone d'origine du produit. Bien que les IG ne protègent pas les semences en tant que telles, cette directive est en corrélation avec l'un des éléments des droits des agriculteurs dans le cadre du Traité sur les semences - la reconnaissance des rôles que les agriculteurs ont joué et continuent de jouer dans la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques, car il en résulte que si le produit d'une IG reste certifié comme tel, les méthodes de production, y compris des semences qui conduisent au produit, doivent être maintenues.

Lois sur les brevets

En ce qui concerne les lois sur les brevets, en vertu de la Convention sur le brevet européen, les plantes et les semences obtenues par sélection conventionnelle et par des procédés essentiellement biologiques ne sont généralement pas brevetables. La biotechnologie et le génie génétique jouant un rôle de plus en plus important dans de nombreuses industries, y compris l'amélioration des cultures dans le secteur agricole, la Directive Biotech⁴⁷ a été adoptée en vue de clarifier les questions relatives à la brevetabilité des inventions biotechnologiques. Ces dernières années, la convergence des procédés biotechnologiques et du génie génétique⁴⁸ a suscité des appels à rétablir la clarté juridique en la matière, étant donné la convergence entre la sélection conventionnelle et les méthodes biotechnologiques avancées.⁴⁹

Production biologique

En ce qui concerne la production biologique, le règlement européen⁵⁰ correspondant reconnaît que la production biologique contribue, entre autres, à l'intégration des exigences de protection de l'environnement et favorise la production agricole durable. De manière explicite, le règlement prévoit que la production biologique n'est pas compatible avec les OGM. Le champ d'application du règlement s'étend aux semences impliquées dans la production biologique, y compris leur étiquetage, leur mise sur le marché, y compris l'exportation de l'UE vers des pays tiers. Les grands principes relatifs à l'agriculture biologique sont énoncés, notamment l'utilisation de semences présentant un degré élevé de diversité génétique, de résistance aux maladies et de longévité. En vertu de l'article 13 du règlement, la Commission européenne est habilitée à adopter des règles qui régissent la production et la commercialisation du matériel reproductif végétal du matériel hétérogène biologique pour des genres ou espèces particuliers, en ce qui concerne notamment les exigences minimales de qualité des lots de semences, y compris l'identité, la pureté spécifique, les taux de germination et la qualité sanitaire.

Comme indiqué, le cadre législatif de l'UE sur les semences est assez complexe. Le cadre législatif de l'UE en matière de semences est conçu pour prendre en compte les agriculteurs à travers le spectre formel et informel. Ce cadre existe également au sein de la Politique Agricole Commune (PAC), ce qui lui confère une dynamique de soutien qui n'a rien à voir avec les systèmes semenciers en Afrique. Ainsi, alors que les droits des petits agriculteurs de l'UE sont perceptibles, que ce soit à travers le prisme de la production alimentaire biologique, des variétés de conservation, des IG ou des directives européennes elles-mêmes, il est difficile de mesurer dans quelle mesure ces droits sont transposables en l'absence du soutien que les agriculteurs reçoivent par le biais de la PAC.

⁴⁷. Directive 98/44/CE du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques. ⁴⁸. Avis de la Grande Chambre de recours G 3/19 (Pepper) en date du 14 mai 2020. ⁴⁹. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190912IPR60934/no-patents-on-naturally-obtained-plants-and-seeds> ⁵⁰. Règlement (UE) 2018/848 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil.

5 État actuel des lois continentales sur les semences en Afrique



Le commerce régional a été le principal objectif des efforts vers l'harmonisation des lois sur les semences en Afrique.

Le commerce régional a été l'objectif principal des efforts d'harmonisation des lois sur les semences dans le continent africain, avec des efforts faits à deux niveaux : au niveau de l'Union africaine et au sein de divers blocs commerciaux régionaux et organisations régionales de propriété intellectuelle.

Au niveau de l'Union africaine, l'harmonisation des lois sur les semences a été rationalisée par (1) le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) adopté en 2003 (2) le Programme africain de semences et de biotechnologie (PASB) approuvé par l'UA en 2007 (3) la Déclaration de Malabo de 2014⁵¹ et (4) l'égide de l'Accord établissant la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), qui a été adopté en 2018 et est entré en vigueur en 2019. L'entrée en vigueur de la ZLECAf a accéléré l'effort d'harmonisation des lois sur les semences en Afrique, car les semences sont non seulement une marchandise échangeable et donc couverte par le protocole de la ZLECAf sur les marchandises, mais aussi dans le contexte de la deuxième phase des négociations de la ZLECAf qui se concentre entre autres sur les droits de propriété intellectuelle, dont les POV font partie.

Le PASB a été conçu en particulier pour contribuer aux objectifs du PDDAA et aussi à la réalisation des ODD 1, ODD 2, ODD 12 et ODD 13 et il est devenu la plateforme officielle des politiques et programmes de l'UA pour le développement du secteur semencier.⁵² Par conséquent, plusieurs projets et initiatives conceptualisés par différentes organisations et institutions ont vu le jour dans

le but de soutenir la mise en œuvre du PASB. Il s'agit notamment du programme ISSD Africa⁵³, de la plateforme ASB de la Fondation africaine pour la technologie agricole, de la désignation du Forum pour la recherche agricole en Afrique (FARA) comme hôte du Secrétariat de la Plateforme africaine de partenariat pour les semences et la biotechnologie⁵⁴, de l'Indice africain d'accès aux semences (TASAI)⁵⁵ et de l'Initiative pour une agriculture biologique écologique⁵⁷, entre autres. Comme les objectifs spécifiques de ces différents projets et initiatives varient au sein du PASB, il est difficile de mesurer la réussite ou l'échec de la mise en œuvre du PASB. Cependant, ces projets et initiatives ont fait des efforts pour influencer les politiques au niveau national, y compris sur des questions telles que la disponibilité et le commerce des semences, en tenant compte de la diversité des systèmes agricoles en Afrique.

Orientations continentales pour l'harmonisation des cadres réglementaires des semences en Afrique

Une activité connexe de la Commission de l'Union africaine dans le cadre du PSAB est l'élaboration de deux lignes directrices continentales : (a) pour l'harmonisation des cadres réglementaires des semences en Afrique⁵⁸ et (b) pour l'utilisation de la biotechnologie afin d'améliorer la productivité agricole pour la sécurité alimentaire et la nutrition en Afrique.⁵⁹ Le processus d'élaboration de ces lignes directrices a débuté en 2020. Ce rapport se focalise uniquement sur les lignes directrices pour l'harmonisation des cadres réglementaires des semences. Il est précisé que l'objectif des lignes directrices est de soutenir l'UA, ses États membres et les communautés économiques régionales en Afrique pour développer ou réviser leurs politiques et cadres juridiques en matière de semences en vue d'améliorer le fonctionnement de leur secteur semencier et de faciliter le commerce transfrontalier.⁶⁰ D'un point de vue commercial, le but de ces lignes directrices est de créer un environnement favorable au commerce des semences entre les pays dans le cadre de la ZLECAf, les semences étant des marchandises commercialisables et donc soumises au Protocole sur le commerce des marchandises de la ZLECAf.

L'élaboration de ces lignes directrices a été critiquée par certaines organisations de la société civile en ce qui concerne leur procédure d'élaboration et leur contenu. Certaines critiques portent notamment sur le fait que le rapport initial sur les lignes directrices ne traite pas les droits des agriculteurs et la diversité agricole.⁶¹ Cela est en contradiction avec l'appel mondial en faveur de la réorientation des systèmes alimentaires et de l'agrobiodiversité intégrée dans les systèmes alimentaires et semenciers locaux.⁶² Un examen des lignes directrices révèle ce qui suit : tout d'abord, il est admis que deux systèmes semenciers existent en Afrique, à savoir le système formel et le système informel. Les objectifs des lignes directrices en ce qui concerne le système semencier informel (appelé Système de semences paysannes) sont d'intégrer ce système dans l'industrie formelle du

51. La Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie.

52. <https://www.nepad.org/overview/comprehensive-africa-agriculture-development-programme-caadp> 53. Créé en 2014, le Programme global de développement intégré du secteur des semences en Afrique (ISSD Africa) a été mis en place dans le but de soutenir le développement d'un secteur semencier dynamique, orienté vers le marché et pluraliste en Afrique. Initialement financé par le gouvernement néerlandais, l'ISSD Africa est un programme mis en œuvre par l'intermédiaire de plusieurs partenaires, dont Mercy Corps, l'Alliance Bioversity-CIAT, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), certains programmes de recherche du CGIAR, KIT et, le Wageningen Centre for Development Innovation. Voir <https://issdafrica.org/> 54. Established in 2020, the ASB Platform is a strategic tool to coordinate the African Seed and Biotechnology Programme geared towards establishment of effective and efficient seed systems and enhanced application of biotechnologies and methodologies within the seed sector 55. <https://faraafrica.org/2021/06/04/fara-proposed-to-host-the-african-seed-and-biotechnology-partnership-platform-asb-of-the-african-union-commission-auc/> 56. Le travail de TASAI est coordonné par TASAI Inc, une organisation à but non lucratif constituée aux États-Unis. Parmi les partenaires passés et présents de TASAI figurent l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et Agri-Experience, entre autres. Voir www.tasai.org

57. Décision du Conseil exécutif de l'UA sur l'agriculture biologique Doc. EX.CL/Dec.631(XVIII). 58. AUC/DREA/C/036. 59. AUC/DREA/C/037.

60. AUC/DREA/C/036. 61. Centre africain pour la biodiversité (2021), Harmonisation of seed laws in Africa: regional and continental integration under the auspices of the African Continental Seed Harmonisation (ACSH) initiative and the African Continental Free Trade Area (AfCFTA). 62. Ibid. Voir également le rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation. Document A/HRC/49/43.

commerce des semences.⁶³ Les lignes directrices reconnaissent qu'un Système de semences de qualité déclarée peut conférer des garanties pratiques en permettant des semences de qualité et proposent le développement de protocoles appropriés pour les semences paysannes, protocoles qui devraient ensuite être intégrés dans les réglementations nationales sur les semences. En second lieu, le point de vue de la ligne directrice sur le Traité sur les semences est que cet instrument « ne se situe pas directement dans les éléments à harmoniser, mais par la multiplicité des États membres qui ont adhéré au traité, un certain degré d'harmonisation a eu lieu ». Ce point de vue est erroné car les semences sont des RPAA et donc le Traité sur les semences s'inscrit pleinement dans le cadre des lignes directrices. Le degré d'harmonisation auquel il est fait allusion entre le Traité sur les semences et d'autres instruments dans les régions africaines n'est pas non plus détaillé.

Les lignes directrices proposent également que l'Union africaine devienne partie au Traité sur les semences, à l'instar de l'UE, en affirmant que les intérêts des pays africains seront mieux protégés si l'UA elle-même en est membre. Ce n'est pas une bonne idée. La suggestion de faire en sorte que l'Union africaine devienne partie au Traité sur les semences ne tient pas compte du fait que le caractère politique et souverain de l'UA est très différent et distinct de celui de l'UE et que, par conséquent, le succès que l'UE a eu pour garantir les intérêts de ses États membres au Traité sur les semences n'est pas facilement reproductible par l'UA. En ce qui concerne les droits des agriculteurs, les lignes directrices estiment encore une fois que les pays africains ne peuvent garantir les droits des agriculteurs que si l'UA devient partie au Traité sur les semences afin que ces droits puissent être « négociés ». Les lignes directrices suggèrent également que l'UA adopte une « version abrégée du Traité, en particulier sur les aspects relatifs à la bonne compréhension et à la conduite du TIRPAA ». Cependant, aucun détail spécifique n'est fourni sur la forme que pourrait prendre ce résultat négocié. Enfin, dans l'ensemble des lignes directrices, les discussions concernant la place de ce document dans la procédure de mise en œuvre par rapport aux instruments régionaux en place font défaut. Ainsi, les lignes directrices pourraient être considérées comme une couche supplémentaire de bureaucratie qui est ajoutée au schéma déjà incohérent de l'harmonisation des lois sur les semences en Afrique et, afin de sauvegarder les intérêts du système semencier informel et de l'innovation future dans les sphères de l'agroécologie, elles ne devraient pas être poursuivies pour le moment.

63. AUC/DREA/C/036. 64. *Ibid.* 65. Article 7 de l'Accord établissant la zone de libre-échange continentale africaine. 66. Article 7 de l'Accord établissant la zone de libre-échange continentale africain. 67. Annexe VII de la Gazette du COMESA Volume 19 No 1. 68. www.comesa.int 69. Section 3 du Règlement sur l'harmonisation du commerce de semences du COMESA, 2014

ZLECAf

Un autre aspect apparenté de la ZLECAf qui devrait avoir un impact sur le processus d'harmonisation des lois sur les semences est la phase II des négociations. Les négociations de la phase II de la ZLECAf couvrent des protocoles portant sur plusieurs domaines, dont les droits de propriété intellectuelle.⁶⁷ Le champ d'application du projet de texte de négociation du protocole sur les droits de propriété intellectuelle inclut la POV. Étant donné que les négociations continuent d'évoluer, le texte est appelé à changer. Toutefois, le texte sur le POV s'inscrit dans le contexte de l'UPOV 1991. Quoi qu'il en soit, les négociations du protocole doivent respecter plusieurs principes, notamment les communautés économiques régionales telles que le COMESA et la CDAA qui sont les éléments constitutifs de la ZLECAf, la préservation des acquis et des bonnes pratiques dans les communautés économiques régionales.⁶⁸ Dans le contexte de la POV et des droits des agriculteurs, cela signifie que les négociations ne peuvent pas ignorer les cadres existants et les meilleures pratiques en matière d'équilibre entre les droits des obtenteurs et les droits des agriculteurs, comme le préconisent certains des instruments régionaux. Ce point est abordé plus en détail ci-dessous. Au niveau régional, les blocs commerciaux (COMESA, CDAA et CE-DEAO) ont été plus explicites et plus actifs pour légiférer et mettre en œuvre des lois sur les semences. Les lois sur les semences adoptées par les blocs commerciaux régionaux portent sur la certification des semences, les homologations de variétés, les essais et l'enregistrement, et les mesures phytosanitaires. Certains pays sont à la fois membres du COMESA et de la CDAA (voir l'annexe 1 du présent rapport). Les organisations régionales de propriété intellectuelle (ARIPO et OAPI) ont également élaboré des lois sur les semences dans le domaine de la POV. La CDAA a également adopté un instrument régional concernant la POV, ce qui ajoute un autre niveau de complexité pour les pays qui sont membres de l'ARIPO et de la CDAA (voir l'annexe 1 du présent rapport).

Réglementation du COMESA sur l'harmonisation du commerce des semences, 2014

Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), un bloc commercial régional de 21 pays, a promulgué en 2014 les règlements sur l'harmonisation du commerce des semences.⁶⁷ Ces règlements ont été élaborés pour améliorer la production et le commerce des semences, la fiabilité et la compétitivité croissante de l'industrie semencière dans la région du COMESA.⁶⁸ Grâce à ces règlements, un système COMESA de certification des semences, d'homologation des variétés et de mesures phytosanitaires a été créé.

Les objectifs principaux des règlements du COMESA sont d'harmoniser les mesures phytosanitaires pour les semences dans la région, d'assurer que les variétés listées dans le catalogue des variétés et commercialisées sont de première qualité, et d'encourager l'investissement dans le commerce des semences, entre autres.⁶⁹ Quatre

classes de semences sont définies : les semences de prébase, les semences de base, les semences certifiées de première génération et les semences certifiées de deuxième génération. L'article 20 du règlement prévoit qu'une variété ne peut être autorisée à la vente qu'après avoir satisfait à l'examen DHS effectué conformément aux directives de l'UPOV et au VCU ou aux essais de performance nationaux (NPT). La réglementation prévoit également que les méthodes d'essai des semences doivent être fondées sur les règles de l'ISTA. De même, les variétés existantes ne peuvent pas être inscrites dans le catalogue du COMESA sans fournir les données DHS et VCU. Alors que les règlements prévoient une procédure d'enregistrement et d'homologation des variétés génétiquement modifiées, il n'y a aucune référence aux variétés indigènes.

Les règlements du COMESA sont formulés de manière à ne pas permettre le commerce de variétés non testées, non homologuées ou non enregistrées dans le catalogue du COMESA. Les variétés indigènes de nombreuses cultures dans les pays du COMESA ne sont pas enregistrées. Il est également intéressant de noter que 19 des 21 pays du COMESA ont adopté les règlements. Bien qu'il soit possible pour un pays du COMESA de conserver deux systèmes distincts et parallèles pour les essais, l'enregistrement et l'homologation des semences afin d'assurer la disponibilité de semences propres des variétés indigènes (à travers un système de « semences de qualité déclarée »), un tel dispositif est susceptible d'augmenter les coûts d'accès aux semences, ce qui peut avoir des conséquences sur les revenus et les moyens de subsistance.

Système harmonisé de réglementation des semences de la CDAA, 2013

La Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), un bloc commercial régional composé de seize pays, a établi un système harmonisé de réglementation des semences (CDAA HSRS) en 2013. Bien que ce système ne soit pas juridiquement contraignant, 12 des 16 pays de la CDAA ont fait des efforts pour aligner leur législation nationale sur le HSRS de la CDAA.⁷⁰ Semblable aux règlements du COMESA, le HSRS de la CDAA établit un système d'homologation des variétés, de certification des semences et d'assurance qualité, ainsi qu'un système de mesures phytosanitaires. Cinq classes de semences sont établies : semences de prébase, semences de base, semences certifiées de première génération, semences certifiées de deuxième génération et semences de qualité déclarée (SQD). Les essais DHS et VCU sont obligatoires pour les quatre premières classes de semences.

Le HSRS de la CDAA prévoit un cadre pour l'enregistrement des variétés locales. Cependant, les règles détail-

lées pour l'enregistrement de ces variétés doivent encore être développées. Lorsqu'elles auront été élaborées, il est prévu que les variétés locales seront exemptées des essais en champ et que la norme SQD sera appliquée pour leur enregistrement.

Cadre réglementaire des semences CEDEAO-UEMOA-CILSS

En Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) ont adopté un cadre réglementaire semencier harmonisé. Semblable aux systèmes du COMESA et de la CDAA, le cadre réglementaire des semences CEDEAO-UEMOA-CILSS prévoit que les essais DHS et VCU sont une condition pour l'homologation des variétés.

Les catalogues nationaux des pays membres sont tenus de maintenir deux listes distinctes : la liste A qui doit comprendre les variétés homologuées dont les semences peuvent être multipliées et commercialisées à l'intérieur d'un pays, et la liste B étant celle des variétés dont les semences peuvent être multipliées et exportées en dehors du pays.⁷¹ Les cultures de la liste A comprennent invariablement des variétés locales. Une lecture attentive du Catalogue ouest africain des espèces et variétés végétales révèle que plusieurs pays de la région conservent des variétés locales dans leurs catalogues nationaux. Par exemple, des variétés locales de millet perlé ont été enregistrées dans les catalogues nationaux du Bénin, du Burkina Faso et du Niger.⁷² De même, les variétés locales de sorgho sont enregistrées dans les catalogues nationaux du Mali.⁷³ Le cadre d'harmonisation CEDEAO-UEMOA-CILSS contient des dispositions qui permettent la mise à disposition des races indigènes et des variétés locales, mais dans une mesure limitée, bien que l'exportation vers les pays au sein des territoires ne soit pas autorisée.

Programmes semenciers de la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD)

En tant que région, l'Afrique du Nord est composée de plusieurs pays qui sont identifiés par un certain nombre de blocs géographiques et économiques, dont certains s'étendent au-delà de l'Afrique. Il s'agit notamment de la Ligue arabe et de l'Union pour la Méditerranée (UpM). Un bloc économique régional afrocentrique dans cette région est la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD). Fondée à l'origine par six pays d'Afrique du Nord et de la région du Sahel, elle compte aujourd'hui 29 États africains parmi ses membres.⁷⁴ En tant que bloc économique régional, ses objectifs comprennent le libre-échange et la libre circulation des biens, des marchandises et des services entre les États membres (voir l'annexe 1 du présent rapport). En ce qui concerne les semences, une autorité supérieure pour l'eau, l'agriculture et les semences a été créée par les chefs d'État de

⁷⁰. *Feed the Future (2020). Manual on Regional Seed Regulations in the Southern Africa Development Community* **71**. FAO (2008). *West African Catalogue of Plant Species and Varieties*. **72**. *Ibid.* **73**. *Ibid.* **74**. www.au.int/en/recs/censad

la CEN-SAD en 2005. Cette instance a été créée dans le but de permettre aux pays membres de développer leur agriculture par un meilleur contrôle des ressources en eau et de la sélection des semences. Cependant, depuis sa création, aucun programme relatif aux semences ne semble avoir été mis en place par la CEN-SAD. Cela dit, il convient de noter que les États membres de la CEN-SAD sont également parties à d'autres blocs économiques régionaux, sans parler de la ZLECAf, qui s'engagent dans diverses activités politiques liées aux semences. Les politiques semencières du COMESA et de la CEDEAO-UEMOA-CILSS sont discutées plus en détail ci-dessous.

Instruments continentaux pour la composante POV des lois sur les semences

En ce qui concerne la composante POV des lois sur les semences, trois instruments régionaux existent au niveau continental : le Protocole d'Arusha pour la protection des nouvelles variétés de plantes adopté dans le cadre de l'OAPI (Protocole d'Arusha) ; l'Annexe X de l'Accord de Bangui révisé dans le cadre de l'OAPI (Annexe X) ; et le Protocole de la CDAA pour la protection des nouvelles variétés de plantes (Protocole de la CDAA). Ces trois instruments couvrent des blocs économiques et des pays différents, même s'il existe un certain chevauchement entre les pays qui seront soumis aux protocoles d'Arusha et de la CDAA, lorsque ces protocoles entreront en vigueur (et que tous les pays membres de l'ARIPO et de la CDAA les ratifieront).

Protocole d'Arusha

Le Protocole d'Arusha a été adopté en 2015 par les États membres de l'ARIPO. Bien que le protocole ne soit pas encore entré en vigueur (il est ouvert à la signature de tout pays membre de l'Union africaine), ses règlements d'application ont été adoptés en 2017. Le Protocole d'Arusha suit le modèle de l'UPOV 1991 et l'UPOV a confirmé qu'effectivement cet instrument est aligné sur l'UPOV 1991. L'enregistrement de la POV se fait par le biais d'un système de désignation, par lequel le demandeur fait un choix parmi les pays de l'ARIPO qui ont ratifié le protocole, la POV devrait s'appliquer. L'étendue des droits de l'obtenteur suit généralement celle prévue par l'UPOV 1991. Toutefois, en ce qui concerne les exceptions aux droits de l'obtenteur, l'article 22 du Protocole et la règle 15 du Règlement d'exécution habilite le Conseil d'administration de l'ARIPO à dresser de temps en temps une liste de cultures agricoles et de légumes pour lesquels il est d'usage de conserver, d'utiliser, de semer, de ressemer ou d'échanger des semences et des superficies/tonnages qui définissent un petit agriculteur dans chaque État membre sur la base de critères établis au niveau national. Les pays semblent donc avoir le pouvoir de déterminer les cultures dont les variétés protégées peuvent être conservées, vendues et échangées par les petits agriculteurs. Le règlement précise en outre ce qu'il est convenu de désigner par « exploitation propre », à savoir toute parcelle de terre pouvant être sous la responsabilité d'un agriculteur, y compris les terres louées.

Dans le cas de l'agriculture commerciale, le Protocole d'Arusha et les Règlements stipulent que la rémunération de l'obtenteur est nécessaire lorsque le matériel récolté est conservé et réutilisé par un agriculteur sur sa propre exploitation. Toutefois, seuls les agriculteurs (qu'il s'agisse de petites ou de grandes exploitations) qui dépassent la superficie ou le tonnage prescrits qui définissent un petit exploitant devront rémunérer l'obtenteur. Le Conseil administratif n'a pas encore publié de liste des cultures agricoles et des légumes qui relèvent de cette exception et on ne sait pas encore si un pays ayant ratifié le Protocole d'Arusha a établi des critères pour déterminer ce qu'est un petit agriculteur. Cette disposition semble donner de la marge aux droits des agriculteurs, le degré d'application étant laissé aux pays, conformément à l'article 9 du Traité sur les semences.

Les actes accomplis à titre privé et à des fins non commerciales sont également exclus du champ d'application des droits d'un obtenteur en vertu du Protocole d'Arusha. Le règlement ne donne aucune précision sur ce qui peut constituer de tels actes, ce qui peut laisser la place à la conservation, à l'utilisation et à l'échange de semences de variétés protégées entre agriculteurs, y compris les grands exploitants, à condition que l'objectif reste privé et non commercial.

Le Protocole d'Arusha répond également aux préoccupations concernant la divulgation de l'origine du matériel utilisé dans le développement variétal. La règle 7 du Règlement exige qu'une demande de POV fournisse la source du matériel génétique utilisé. Cette règle vise à endiguer l'appropriation illicite et l'accès irrégulier aux ressources génétiques et à encourager la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques.

Protocole de la CDAA

Le protocole de la CDAA, adopté en 2017, n'est pas encore entré en vigueur. Cet instrument est également aligné sur l'UPOV 1991 et suit un système de désignation pour l'octroi de droits d'obtenteur dans les pays de la CDAA qui ratifieront le protocole. La portée des droits d'un obtenteur suit également l'UPOV 1991, y compris les exceptions. L'article 28 du protocole prévoit que lorsqu'un agriculteur conserve, utilise, sème, resseme ou échange à des fins non commerciales des produits de sa ferme dans des limites raisonnables, les intérêts légitimes de l'obtenteur doivent être sauvegardés à cet égard. Aucune distinction n'est faite entre les petits et les grands agriculteurs, comme c'est le cas dans le Protocole d'Arusha et son règlement d'application. En plus, le protocole de la CDAA n'étend cette exception qu'aux « fins non commerciales ». Cela implique que dans le cas d'un usage commercial, la conservation et la réutilisation des semences ne sont pas autorisées. Les règlements d'application du protocole de la CDAA peuvent fournir une occasion de clarifier la question de savoir si les petits agriculteurs seront exemptés comme c'est le cas dans le protocole d'Arusha, en notant qu'il y a des chevauchements d'adhésion entre ces deux instruments.

La divulgation de l'origine du matériel génétique utilisé dans le processus de sélection est également abordée dans le protocole de la CDAA. L'article 13(5)(e) exige que le demandeur d'un certificat d'obtention végétale déclare si le matériel génétique ou le matériel parental utilisé pour la sélection de la variété a été acquis légalement. La source du matériel doit également être indiquée. Cette disposition est nécessaire pour éviter l'utilisation irrégulière et le détournement de matériel génétique.

Annexe X de l'Accord de Bangui révisé

L'annexe X de l'Accord de Bangui révisé prévoit un système d'enregistrement des POV entre les États de l'OAPI. L'OAPI est membre de l'UPOV et, à ce titre, l'annexe X est conforme aux dispositions de l'UPOV 1991. La portée des droits conférés à un obtenteur suit largement les dispositions de l'UPOV 1991.⁷⁵ Toutefois, les droits conférés diffèrent quelque peu de ceux de l'UPOV 1991. Ces droits ne s'étendent pas à « l'utilisation par un agriculteur sur sa propre exploitation, à des fins de reproduction, du produit de la récolte qu'il a obtenu en cultivant, sur sa propre exploitation, une variété protégée ».⁷⁶ Cette disposition ne s'applique pas aux plantes fruitières, forestières et ornementales.

Les actes accomplis à titre privé à des fins non commerciales sont également exclus du champ d'application des droits accordés à un obtenteur. Bien que l'expression « à titre privé à des fins non commerciales » ne soit pas définie, il est possible que des actes tels que la conservation, l'utilisation, le réensemencement et l'échange de semences et de matériel de multiplication de variétés protégées entrent dans le cadre de ces actes, étant donné qu'il ne s'agit pas d'activités commerciales. Il convient également de noter que l'annexe X ne fait pas de distinction entre les petits et les grands exploitants agricoles et qu'elle peut donc s'étendre à un ensemble beaucoup plus large d'exploitants que dans le cadre du protocole d'Arusha.

Un travailleur agricole montrant une poignée de graines de maïs stockées à la Ferme semencière de Sotouboua, au Togo.

© FAO/Giulio Napolitano



⁷⁵. Articles 32 de l'Annexe X. ⁷⁶. Article 30 d) de l'Annexe X

6 Participation des agriculteurs africains aux processus de formulation des politiques semencières



La participation des agriculteurs, ou des représentants des agriculteurs, à l'élaboration des politiques en matière de semences est nécessaire. Cela ne relève pas seulement d'un processus démocratique, il s'agit également de promouvoir la réalisation des droits des agriculteurs en vertu du Traité des semences.

On affirme souvent que les agriculteurs africains ne sont pas informés des processus de formulation des politiques semencières et n'y participent pas. Et que même lorsqu'ils sont informés de ces processus, les demandes de participation des agriculteurs ne sont pas honorées par les organes régionaux et continentaux qui définissent ces politiques semencières.

Cette section examine la manière et l'étendue de la participation des agriculteurs africains aux processus de formulation des politiques semencières aux niveaux continental et régional, et lorsqu'ils le font, leurs objectifs et leurs arguments. La participation des agriculteurs, ou des représentants des agriculteurs, à l'élaboration des politiques en matière de semences est nécessaire. Il ne s'agit pas seulement d'une démarche démocratique, mais aussi d'une partie de la concrétisation des droits des agriculteurs en vertu du Traité sur les semences. Selon le Rapporteur des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, le droit des agriculteurs à participer devrait inclure les lois, les politiques et les pratiques qui traitent de questions telles que l'homologation des semences, l'enregistrement des semences, les lois sur la commercialisation des semences, les lois sur l'accès et le partage des avantages, les lois sur la protection des obtentions végétales et les lois sur le commerce au niveau national. Cette section n'examine pas la participation des agriculteurs dans tous les domaines soulignés par le Rapporteur des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, mais plutôt dans la mesure où ils sont impliqués dans les processus généraux de formulation des politiques semencières aux niveaux continental et régional.

Union africaine

Au niveau continental, l'objectif de l'UA, qui a succédé à l'Organisation de l'unité africaine, est de promouvoir l'unité et la solidarité des États africains, notamment par la promulgation de traités, de conventions, de politiques et de programmes qui indiquent les domaines dans lesquels les États africains jugent nécessaire de coopérer. Selon l'Acte constitutif de l'UA, le secteur agricole est l'un des domaines dans lesquels les États africains souhaitent coopérer.⁷⁸ À cette fin, il existe au sein de la Commission de l'UA un département consacré à l'agriculture, entre autres domaines.⁷⁹

En tant qu'organisation intergouvernementale, la participation et la contribution des acteurs non étatiques aux affaires de l'UA sont discrétionnaires. Néanmoins, le texte du préambule de l'Acte constitutif de l'UA observe que la création de partenariats entre les gouvernements et tous les segments de la société civile est nécessaire pour renforcer la solidarité et la cohésion en Afrique. Au sein de la Commission de l'UA, une division de la société

civile a été créée au sein de la Direction des citoyens et de la diaspora. Cette division est chargée d'intégrer l'engagement de la société civile dans les processus, départements et organes de l'UA.⁸⁰ La société civile a été définie par le Conseil exécutif de l'UA comme comprenant les groupes sociaux, les groupes et associations professionnels, les organisations non gouvernementales, les organisations de la société civile et les organisations culturelles.

L'UA semble donc disposer d'un mécanisme structuré d'engagement avec les organisations de la société civile pour toutes les questions relevant de ses attributions en matière de coopération au sein des États, y compris le secteur agricole et semencier. En dépit de ce mécanisme structuré d'engagement, il est difficile de distinguer le niveau et l'étendue de l'engagement des organisations de la société civile auprès de l'UA sur ces questions, et on ignore dans quelle mesure l'UA prend en compte les contributions de la société civile. En ce qui concerne le secteur des semences, le niveau d'engagement visible de l'UA se fait avec d'autres entités publiques et organisations caritatives basées en Afrique ou fondées en Afrique, comme le FARA et l'AATF. Cependant, ces organisations ne sont pas représentatives des agriculteurs ou des organisations d'agriculteurs, et on ne peut donc pas conclure que les agriculteurs participent aux processus décisionnels de l'UA conformément aux exigences du Traité sur les semences.

COMESA

Pour ce qui est des blocs régionaux, le COMESA a pour mandat de travailler avec les organisations de la société civile et du secteur privé et a établi une plateforme pour la société civile.⁸¹ Des critères et des règles de procédure pour l'accréditation des organisations de la société civile sont en place et plusieurs ont été accréditées à ce jour. Toutefois, l'engagement structuré avec les organisations de la société civile semble limité au programme COMESA sur la paix et la sécurité, et non aux autres domaines, dont l'agriculture. Ainsi, il est difficile de discerner dans quelle mesure les organisations de la société civile auraient pu contribuer au règlement du COMESA sur l'harmonisation des semences en 2014. En plus, la gestion de la mise en œuvre des règlements d'harmonisation est assurée par l'Alliance pour le commerce des produits de base en Afrique orientale et australe (ACTESA) et non par le COMESA lui-même. L'ACTESA est une agence spécialisée du COMESA dont le rôle principal est de promouvoir le commerce des produits de base agricoles.⁸² L'ACTESA a été créée par les ministres de l'agriculture du COMESA en 2008 et n'a signé un accord en tant qu'agence de mise en œuvre des programmes agricoles du COMESA qu'en 2010.⁸³ Le conseil d'administration de l'ACTESA est composé de deux organismes de coordination des organisations d'agriculteurs, la Fédération des agriculteurs d'Afrique de l'Est (EAFF) et la Confédération des syndicats agricoles d'Afrique australe (SACAU), entre autres.⁸⁴ Un examen plus approfondi des pays de provenance des membres de l'EAFF et de

77. Document A/HRC/49/43. 78. Articles 13 et 14 de l'Acte constitutif de l'Union africaine. 79. Département de l'agriculture, du développement rural, de l'économie bleue et de l'environnement durable. 80. www.au.int 81. <https://gps.comesa.int> 82. www.comesa.int/new-actesa-board-unveiled/ 83. <https://actesacomesa.org> 84. www.comesa.int/new-actesa-board-unveiled/

la SACAU révèle ce qui suit : premièrement, les pays de provenance de l'EAFB ne sont pas tous membres du COMESA. La Tanzanie en est un exemple. Deuxièmement et de la même manière, les pays dont la SACAU tire ses membres ne sont pas tous membres du COMESA. Le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie et l'Afrique du Sud font partie de cette catégorie. Enfin, il y a des pays qui sont membres du COMESA et qui ne comptent pas de membres dans l'EAFB ou la SACAU : Les Comores, l'Égypte, la Libye, la Somalie, le Soudan, la Tunisie et la Zambie. Bien que l'on puisse affirmer que les agriculteurs sont représentés dans la gouvernance, la prise de décision et les plans de l'ACTESA, il est évident que toutes les organisations d'agriculteurs du COMESA ne sont pas ainsi représentées. De plus, étant donné qu'il existe des disparités entre les pays membres du COMESA et les pays dont sont issus l'EAFB et la SACAU, il est probable que leurs programmes et plans ne soient pas nécessairement alignés sur ceux du COMESA en ce qui concerne les politiques et programmes semenciers. Néanmoins, il convient de noter que l'engagement et le soutien aux petits agriculteurs sont un pilier essentiel de la réalisation du plan stratégique 2020-2030 de l'ACTESA et peut-être que cela peut inclure des considérations sur la façon d'engager les petits agriculteurs qui ne sont pas représentés par l'EAFB et la SACAU dans le cadre organisationnel de l'ACTESA.⁸⁵

ARIPO

En tant qu'organisation intergouvernementale, l'ARIPO a été critiquée pour la manière dont elle a traité les organisations de la société civile, en particulier au cours du processus menant à l'adoption du Protocole d'Arusha.⁸⁶ Bien que ces critiques ne soient pas vérifiables, il convient de noter que certaines organisations de la société civile ont affirmé avoir réussi à faire pression sur l'ARIPO et à l'influencer pour qu'elle tienne compte de leurs points de vue sur le protocole d'Arusha.⁸⁷ Bien que les procédures d'accréditation des acteurs non étatiques aux réunions de l'ARIPO ne soient pas bien documentées, une lecture des rapports annuels de l'ARIPO révèle que les acteurs non étatiques (appelés partenaires coopérants) assistent régulièrement aux réunions du Conseil d'administration. Par exemple, l'Association africaine du commerce des semences (AFSTA) a été représentée aux 43e et 44e sessions du Conseil d'administration de l'ARIPO en 2019

et 2020.⁸⁸ Cependant, l'examen de la liste des organisations qui sont en relation avec l'ARIPO⁸⁹ ou qui assistent régulièrement aux réunions du Conseil d'administration, du moins depuis l'adoption du Protocole d'Arusha, ne révèle aucune organisation affiliée à des organisations d'agriculteurs en Afrique.⁹⁰ En outre, les organisations de la société civile similaires à celles qui se plaignent de la relation avec l'ARIPO ne sont pas répertoriées. Étant donné qu'un objectif stratégique clé du plan stratégique 2022-2026 de l'ARIPO est d'établir et de renforcer l'engagement des parties prenantes, la mobilisation des membres, les partenariats et la coopération régionale et internationale, l'ARIPO devrait envisager d'établir des relations formelles avec les organisations d'agriculteurs africains, étant donné que le Protocole d'Arusha affecte directement les activités des agriculteurs.⁹¹

CDA

Pour la CDA, les informations sur la manière dont le statut d'observateur peut être acquis ou sur la manière dont les acteurs non étatiques tels que les organisations d'agriculteurs peuvent contribuer aux processus d'élaboration des politiques ne sont pas disponibles. Dans son rapport annuel 2020, la SACAU indique que la CDA reconnaît l'organisation comme la voix des agriculteurs sur les questions relatives au développement agricole en Afrique australe. À cet égard, la SACAU a contribué à la stratégie et au plan d'action de la CDA sur le changement climatique (2020-2030), les principales propositions formulées étant la nécessité de renforcer la participation des agriculteurs et des organisations de la société civile à la planification de la politique climatique, à la définition des programmes, à la mise en œuvre et au suivi, entre autres.⁹² Certains programmes de semences de la CDA impliquent invariablement les agriculteurs et leurs organisations. Par exemple, les banques de gènes communautaires, reconnues comme inestimables pour la conservation des RPAA, ont été encouragées par des partenariats entre les banques de gènes nationales et les organisations non gouvernementales. Dans cette optique, le Centre des ressources phylogénétiques de la CDA (SPGRC) a publié des directives sur la création et la gestion des banques de gènes ou de semences communautaires.⁹³ Le rapport 2019/2020 du SPGRC présente des preuves de la consultation d'agriculteurs et de groupes d'agriculteurs dans certains des pays membres de la CDA au cours du processus de création de banques de gènes communautaires.⁹⁴ En dépit de ce qui précède, la CDA a été critiquée pour ne pas s'être suffisamment engagée auprès des organisations de la société civile.⁹⁵ Cela peut être dû au fait que les structures d'engagement entre la CDA et les organisations de la société civile ne sont pas définies clairement.

^{86.} <https://afsafrica.org/wp-content/uploads/2019/05/final-letter-to-aripo-april-2017.pdf> ^{87.} Ibid. ^{88.} Rapport annuel 2020 de l'ARIPO. ^{89.} Plan stratégique 2022-2026 de l'ARIPO ^{90.} TII s'agit notamment de l'AFSTA, de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV) et de l'Association nationale française des semences et plants (GNIS). ^{91.} Plan stratégique 2022-2026 de l'ARIPO ^{92.} www.sacau.org ^{93.} Southern Africa Development Community (2020) Guidelines on the Establishment and Management of Community Genebanks. ^{94.} Centre des ressources phylogénétiques de la CDA, Vingt-neuvième rapport annuel (2019/2020). ^{95.} Chenai Mukumba, and Muntanga Musiwa, "Civil Society Role in SADC integration: a missed opportunity" Great Insights, Vol 5-Issue 4, July/August 2016.

L'OAPI et la CEDEAO

Bien qu'il n'ait pas été possible de trouver des informations documentées sur l'engagement des groupes d'agriculteurs ou des organisations de la société civile avec l'OAPI, un tableau plus positif de l'engagement entre la CEDEAO et les organisations de la société civile est généralement dressé. Cependant, la portée de cette interaction semble être plus sur les questions concernant la paix et la sécurité que sur l'agriculture et le secteur semencier en particulier.⁹⁶ Il existe également des preuves que la CEDEAO recherche des partenariats avec les organisations de la société civile sur les questions agricoles.⁹⁷ En ce qui concerne le secteur des semences, la CEDEAO semble rechercher l'avis et la contribution des organisations d'agriculteurs et des organisations de la société civile pour ses activités.⁹⁸ Cependant, malgré ces engagements entre la CEDEAO et les organisations d'agriculteurs et de la société civile, il existe des réserves et des opinions selon lesquelles on pourrait faire plus. Par exemple, le Comité des semences paysannes d'Afrique de l'Ouest a appelé l'UA, la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS à mettre en œuvre un cadre réglementaire qui favorise les systèmes de semences paysannes et à impliquer les organisations paysannes dans les organes de formulation des politiques agricoles en tant que parties prenantes représentatives.⁹⁹

Un agriculteur collectant des graines auprès de la FAO en Somalie.

© FAO/Arete/Ismaïl Taxta



⁹⁶ Olonisakin. F., 2009, 'ECOWAS and Civil Society Movements in West Africa', IDS Bulletin, Vol.40, No.2, pp.105-112

⁹⁷ <https://parl.ecowas.int/agra-seeks-partnership-with-ecowas-to-strengthen-agric-policies-ensure-food-security/>

⁹⁸ https://www.aatf-africa.org/wp-content/uploads/2021/02/Harmonization-in-ECOWAS-Workshop_Success-Story.pdf

⁹⁹ <https://ajsafrica.org/west-african-peasant-seed-fair-declaration/>

7 Conclusion



Les approches pour la mise en œuvre des droits des agriculteurs au niveau continental et au niveau régional en Afrique sont variables.

Au niveau continental, la nécessité de mettre en œuvre les droits des agriculteurs est reconnue mais aucune orientation n'est donnée quant à la mise en œuvre.

Il est évident qu'au niveau mondial, les questions et les débats sur la manière de trouver un équilibre entre la mise en œuvre de la POV et les droits des agriculteurs sont toujours d'actualité. Les pays membres de l'OMC n'ont d'autre choix que de se conformer aux dispositions de l'article 27.3(b) de l'accord sur les ADPIC. L'OMC est alors devenue un forum silencieux dans les discussions sur la POV, mais ce débat s'est déplacé vers l'UPOV et vers le Traité sur les semences. Ces dernières années, l'UPOV, sous l'impulsion des échanges commerciaux, a acquis une influence indirecte en Afrique, les instruments régionaux de protection des obtentions végétales étant alignés sur l'UPOV 1991, de sorte que même si les pays ne sont pas membres de l'UPOV, par le biais des blocs économiques régionaux et des organisations de propriété intellectuelle, ils se conformeront à l'UPOV 1991 dès l'entrée en vigueur des instruments commerciaux régionaux et leur ratification par les pays.

Il est évident qu'au niveau mondial, les questions et les débats sur la manière de trouver un équilibre entre la mise en œuvre de la POV et les droits des agriculteurs sont toujours d'actualité. Les pays membres de l'OMC n'ont d'autre choix que de se conformer aux dispositions de l'article 27.3(b) de l'accord sur les ADPIC. L'OMC est alors devenue un forum silencieux dans les discussions sur la POV, mais ce débat s'est déplacé vers l'UPOV et vers le Traité sur les semences. Ces dernières années, l'UPOV, sous l'impulsion des échanges commerciaux, a acquis une influence indirecte en Afrique, les instruments régionaux de protection des obtentions végétales étant alignés sur l'UPOV 1991, de sorte que même si les pays ne sont pas membres de l'UPOV, par le biais des blocs économiques régionaux et des organisations de propriété intellectuelle, ils se conformeront ou se conformeront à l'UPOV 1991 dès l'entrée en vigueur des instruments commerciaux régionaux et leur ratification par les pays.

Les approches de la mise en œuvre des droits des agriculteurs au niveau continental et au niveau régional en Afrique sont variables. Au niveau continental, la nécessité de mettre en œuvre les droits des agriculteurs est reconnue, mais aucune orientation n'est donnée quant à la mise en œuvre, si ce n'est pour indiquer que l'adhésion de l'UA au Traité sur les semences contribuera à cette cause. Cela s'explique en partie par le fait que les droits des agriculteurs sont considérés comme périphériques et non essentiels aux discussions commerciales qui ont lieu. Pourtant, l'adhésion de l'UA au Traité sur les semences pourrait risquer de diluer les obligations nationales envers les droits des agriculteurs dans le cadre du Traité sur les semences. Les négociations actuelles au sein de la ZLECAf pour le Protocole sur les droits de propriété intellectuelle semblent partir du principe que l'UPOV 1991 est le modèle de POV par défaut qui devrait être adopté. Au niveau régional, l'ARIPO semble suivre le modèle de l'UE, à travers son Protocole d'Arusha qui prévoit la possibilité de distinguer entre les catégories

d'agriculteurs qui peuvent conserver, réutiliser et échanger des semences et du matériel végétal sans indemniser le détenteur du droit. D'autre part, l'OAPI ne prévoit pas un tel système alors que la CDAA pourrait le faire.

Dans le domaine de la certification des semences, des essais de variétés, de l'enregistrement et de l'homologation, on peut constater des différences entre les instruments du COMESA, de la CDAA et de la CEDEAO-UEMOA-CILSS. La CDAA et la CEDEAO offrent des possibilités d'enregistrement des variétés locales et indigènes, tout comme l'UE le fait pour les variétés de conservation. La CDAA, en particulier, a pu atteindre cet objectif en incorporant un système de semences de qualité déclarée dans son système général. Le COMESA, quant à lui, est très strict à cet égard et suit les normes de l'ISTA. Ni l'Union africaine ni les blocs économiques régionaux africains ne prévoient de réglementer la culture de plantes biologiques, ce que l'UE a prévu.

En ce qui concerne la participation des organisations d'agriculteurs aux processus d'élaboration de la politique semencière au niveau continental, le tableau qui se dégage est le suivant : l'UA a mis en place des programmes et des procédures institutionnels élaborés pour intégrer les points de vue de la société civile dans l'exécution de son mandat. Cependant, pour ce qui est des organisations économiques régionales et des organisations de propriété intellectuelle, la situation est différente. Alors que le COMESA dispose d'un cadre institutionnel pour l'engagement avec la société civile, ce cadre est limité aux questions concernant la paix et la sécurité. En ce qui concerne le secteur des semences, le cadre du COMESA est rendu plus compliqué par le fait qu'une agence spécialisée du COMESA - l'ACTESA - dirige le processus de mise en œuvre des règlements d'harmonisation des semences. Le conseil d'administration de l'ACTESA est composé de représentants de la société civile et d'organisations d'agriculteurs. Cela ne signifie pas forcément que les organisations paysannes participent aux processus d'élaboration de la politique semencière, car la représentation au Conseil est une question de gouvernance.

Au sein de l'ARIPO, la participation des organisations paysannes aux processus d'élaboration des lois de la POV semble limitée et restreinte. Aucune organisation d'agriculteurs en Afrique n'a obtenu le statut d'observateur ou n'a été admise en tant que partenaire coopérant. Cependant, plusieurs associations de producteurs de semences, des universités publiques et privées, des organisations de propriété intellectuelle africaines et étrangères sont des partenaires coopérants.

Dans la région de la CEDEAO, il est évident que l'institution coopère avec les organisations de la société civile et que les opinions des organisations paysannes sont recherchées dans le processus de mise en œuvre des politiques semencières. Il en va de même pour la CDAA où, bien que la politique formelle de coopération avec les organisations de la société civile ne soit pas perceptible, les preuves sur le terrain ont démontré le contraire, en

Conclusion

particulier les efforts de conservation in situ à travers les banques de gènes ou de semences communautaires. Enfin, il semble également que les organisations régionales africaines soient réceptives à l'aide extérieure pour la mise en œuvre des politiques et des programmes relatifs aux semences. Le programme de l'USAID est actif dans la conception, la mise en œuvre et le soutien de projets qui, pour le moins, s'alignent sur certains programmes semenciers régionaux africains, comme en témoigne le travail effectué en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe. Et ce, malgré le fait que certains efforts des États-Unis en matière de politique commerciale, comme les négociations des ALE en Afrique, soient au point mort ou en voie de l'être.

D'autres recommandations visant à améliorer la cohérence des politiques semencières et à garantir les droits des agriculteurs à accéder aux semences, à les conserver, à les réutiliser et à les vendre sont fournies à l'annexe 2.

Bibliographie

ACTESA 2020-2030 Strategic Plan

Africa Development Bank (2016), Feed Africa: Strategy for agricultural transformation in Africa (2016-2025)

ARIPO 2020 Annual Report.

ARIPO 2022-2026 Strategic Plan.

Chenai Mukumba and Muntanga Musiwa, "Civil Society Role in SADC integration: a missed opportunity" Great Insights, Vol 5-Issue 4, July/August 2016

Feed the Future (2020). Manual on Regional Seed Regulations in the Southern Africa Development Community

Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO (2006), "Quality declared seed system." FAO Plant Production and Protection paper 185

Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO (2008). Catalogue ouest africain des espèces et variétés végétales.

Louwaars, N. P., de Boef, W. S., and Edeme, J. (2013). Integrated seed sector development in Africa: a basis for seed policy and law. *J. Crop Improvement* 27,

SADC Plant Genetic Resources Centre, Twenty-Ninth Annual report (2019/2020)

Southern Africa Development Community (2020) Guidelines on the Establishment and Management of Community Genebanks

Olonisakin. F., 2009, 'ECOWAS and Civil Society Movements in West Africa', *IDS Bulletin*, Vol.40, No.2, pp.105-112

Zainab Usman, Olumide Abimbola and Imeh Ituen (2021) "What does the European Green Deal Mean for Africa?" Carnegie Endowment for International Peace.

Annexe 1. Aperçu des signataires des traités et instruments internationaux

| | PAYS | UA | OMC | TIRPPA | UPOV | COMESA | CEN-SAD | CDAA | CEDEAO | ARIPO | PROTOCOLE D'ARUSHA | OAPI | ISTA | CISS | UEMOA |
|----|---------------------------|----|-----|--------|------|--------|---------|------|--------|-------|--------------------|------|------|------|-------|
| 1 | Burundi | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 2 | Cameroun | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 3 | République Centrafricaine | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 4 | Tchad | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ |
| 5 | Congo | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 6 | RD Congo | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 7 | Guinée équatoriale | ✓ | OBS | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 8 | Gabon | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 9 | Sao Tomé & P | ✓ | OBS | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 10 | Comores | ✓ | OBS | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 11 | Djibouti | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 12 | Érythrée | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 13 | Éthiopie | ✓ | OBS | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 14 | Kenya | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 15 | Madagascar | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 16 | Maurice | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 17 | Rwanda | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 18 | Seychelles | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 19 | Somalie | ✓ | OBS | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 20 | Soudan du Sud | ✓ | OBS | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 21 | Soudan | ✓ | OBS | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 22 | Tanzanie | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 23 | Ouganda | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 24 | Algérie | ✓ | OBS | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 25 | Égypte | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 26 | Libye | ✓ | OBS | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 27 | Mauritanie | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ |
| 28 | Maroc | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 29 | Rép. sahraouie | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 30 | Tunisie | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |

OBS = signifie statut d'observateur

La colonne **UPOV** indique les pays dont les lois sont conformes à UPOV 1991. Cela inclut les pays qui sont membres de l'OAPI.

Annexe 1.

| | PAYS | UA | OMC | TIRPAA | UPOV | COMESA | CEN-SAD | CDAA | CEDEAO | ARIPO | PROTOCOLE D'ARUSHA | OAPI | ISTA | CISS | UEMOA |
|----|----------------|----|-----|--------|------|--------|---------|------|--------|-------|--------------------|------|------|------|-------|
| 31 | Angola | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 32 | Botswana | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 33 | Eswatini | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 34 | Lesotho | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 35 | Malawi | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 36 | Mozambique | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 37 | Namibie | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 38 | Afrique du Sud | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 39 | Zambie | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 40 | Zimbabwe | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 41 | Bénin | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ |
| 42 | Burkina Faso | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ |
| 43 | Cap-Vert | ✓ | ✓ | SIG | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ |
| 44 | Côte d'Ivoire | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ |
| 45 | Gambie | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ |
| 46 | Ghana | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 47 | Guinée | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ |
| 48 | Guinée-Bissau | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ |
| 49 | Libéria | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 50 | Mali | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ |
| 51 | Niger | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ |
| 52 | Nigeria | ✓ | ✓ | SIG | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| 53 | Sénégal | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 54 | Sierra Leone | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 55 | Togo | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |

SIG = signifie seulement signature mais pas de ratification du TIRPAA.

La colonne **UPOV** indique les pays dont les lois sont conformes à UPOV 1991. Cela inclut les pays qui sont membres de l'OAPI.

Annexe 2. Recommandations

Ce rapport démontre que les dispositions actuelles de la loi sur les semences en Afrique sont incohérentes et difficiles à mettre en œuvre malgré la variabilité des conditions locales qui existent sur le continent. La protection et la promotion des variétés locales par le biais d'un agenda explicite dans la loi sont nécessaires. Le système de semences de qualité déclarée tel qu'il est reconnu dans la région de la CDAA, ainsi que l'enregistrement des variétés locales dans la région de la CEDEAO (bien que les variétés locales ne soient pas admissibles à l'exportation), sont des éléments qui peuvent être transférés à la région du COMESA.

Les dispositions des lois africaines sur la POV au niveau continental varient, et il est probable que le Protocole ZLECAf sur les droits de propriété intellectuelle ajoute une couche supplémentaire d'incohérence. Au fur et à mesure que les négociations en vue de l'adoption du Protocole ZLECAf sur les droits de propriété intellectuelle progressent, il est nécessaire que les droits des agriculteurs soient pris en compte et qu'une marge de manœuvre soit prévue pour leur mise en œuvre, à l'instar de l'approche adoptée par le Protocole d'Arusha. Les autres instruments sur la POV, à savoir l'Annexe X de l'Accord de Bangui et le Protocole de la CDAA, devraient également s'inspirer du Protocole d'Arusha et créer un espace dans leurs réglementations pour la mise en œuvre des droits des agriculteurs.

En ce qui concerne les essais, l'homologation et l'enregistrement des variétés, les lignes directrices de l'UA pour l'harmonisation des cadres réglementaires des semences en Afrique fournissent explicitement des détails sur la manière dont les droits des agriculteurs doivent être prévus. Certains des instruments régionaux, tels que le cadre des semences de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS, reconnaissent les variétés locales et indigènes et prévoient des mécanismes pour qu'elles soient disponibles sur les marchés locaux sans tenter de formaliser les systèmes semenciers dans lesquels elles opèrent. Les directives de l'UA et les règlements d'harmonisation des semences du COMESA devraient également permettre aux variétés locales de fonctionner.

Les organisations et institutions africaines impliquées dans l'établissement des politiques semencières doivent être délibérées, explicites et intentionnelles dans la clarification de la participation des organisations paysannes. Les informations sur les procédures d'accréditation des organisations paysannes auprès de ces organisations devraient être ouvertes et faciles d'accès. L'UA est un exemple d'une organisation qui, bien qu'ayant une structure formelle pour l'engagement avec les organisations de la société civile, n'est pas ouverte et facilement disponible.

La pérennité des organisations d'agriculteurs dans leur engagement auprès d'institutions telles que l'UA, l'ARIPO, l'OAPI, la CDAA et le COMESA pose problème, car les petits agriculteurs qu'elles représentent n'exercent pas nécessairement des activités commerciales qui leur permettent d'obtenir des fonds pour contribuer à la vie des organisations d'agriculteurs. Ces organisations dépendent fortement d'un soutien extérieur, mais il est évident que le rôle qu'elles jouent est crucial pour la concrétisation des droits des agriculteurs. Les organisations paysannes doivent être soutenues par les gouvernements nationaux et les partenaires extérieurs. L'aide extérieure qui est actuellement évidente est canalisée vers les associations commerciales de semences composées principalement de sociétés de semences, et non vers les organisations d'agriculteurs. La Commission européenne devrait faire des efforts délibérés pour identifier et soutenir les organisations d'agriculteurs africains et les groupes de pression d'agriculteurs tels que l'Alliance pour la souveraineté alimentaire en Afrique (AFSA). Grâce à des institutions telles que le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et le Forum mondial sur la recherche et l'innovation agricoles (GFAR), il devrait être possible d'identifier les organisations d'agriculteurs candidates à un soutien. Outre les organisations d'agriculteurs, d'autres acteurs non étatiques africains tels que Biovision Africa Trust (l'agence d'exécution de l'Initiative pour l'agriculture biologique écologique, qui promeut délibérément des stratégies écologiques et biologiques dans l'agriculture) devraient être soutenus. En outre, le soutien de ces organisations fera également partie du processus de contribution de l'UE à la réalisation des droits des agriculteurs en vertu du Traité sur les semences.

À l'UPOV, la discussion en cours sur ce qui constitue des actes accomplis à titre privé et à des fins non commerciales peut être menée à bien grâce à la collaboration entre l'UE, les États membres de l'UE qui sont parties à l'UPOV 1991 et les parties africaines à l'UPOV, c'est-à-dire l'OAPI et l'Afrique du Sud, le Ghana, le Kenya, le Maroc et la Tunisie. Les expériences africaines peuvent contribuer à éclairer ce qu'impliquent les pratiques privées et non commerciales et ces expériences pratiques viendront compléter le débat sur la question. De nombreux agriculteurs en Afrique sont des petits exploitants et se livrent à un large éventail d'activités agricoles non commerciales relatives aux semences et au matériel de plantation. Comme la portée et l'influence de l'UPOV s'étendent aux pays africains, ne pas trouver une compréhension commune de ce qu'impliquent les pratiques privées et non commerciales peut aller à l'encontre des objectifs et des principes du Traité sur les semences, et de certains des instruments régionaux en place pour la POV tels que le Protocole d'Arusha, et pour l'UE, le Pacte vert pour l'Europe.

L'environnement réglementaire des semences dans l'UE est beaucoup plus avancé qu'en Afrique. Les normes, la réglementation et les mécanismes d'application en place dans l'UE ne sont pas facilement reproductibles en Afrique, étant donné les particularités des communautés agricoles en Afrique, et le rôle que l'agriculture joue dans les économies et les moyens de subsistance africains. Cependant, la Commission européenne devrait envisager de jouer un rôle plus direct et plus important dans le soutien au développement des systèmes semenciers formels et informels en Afrique. Ces deux systèmes existent côte à côte, et chacun a sa place, et remplit une fonction spécifique. Le remplacement d'un système de semences par un autre est très complexe et dépend de nombreuses variables sociales, économiques et culturelles.

La Commission européenne pourrait adopter un certain nombre d'approches à cet égard, comme suit :

Premièrement, un soutien accru aux activités du Traité sur les semences en Afrique. Le Secrétariat du Traité sur les semences devrait recevoir un soutien accru destiné à son travail en Afrique sur les questions concernant les droits des agriculteurs et le commerce des semences. Actuellement, le Traité sur les semences n'est pas visible dans les processus de formulation des politiques de commerce des semences en Afrique, alors que le sujet du commerce sont les RPAAs.

Deuxièmement, la Commission européenne pourrait aider la Commission de l'Union africaine à introduire des analyses d'impact de la réglementation (AIR) dans le secteur des semences afin d'évaluer les coûts, les avantages et les effets probables des nouvelles réglementations et politiques. Les AIR font partie du programme d'amélioration de la réglementation de la Commission européenne, mais ne sont pas appliquées sur le continent africain.

Troisièmement, l'introduction d'une approche des droits humains dans la défense des droits des agriculteurs peut contribuer à promouvoir ces droits dans les discussions commerciales qui ont lieu au niveau mondial ou en Afrique. La CE pourrait défendre cette approche en soutenant les groupes de pression des agriculteurs et les groupes de défense des droits humains en Afrique, tels que ceux qui composent l'Alliance pour la souveraineté alimentaire en Afrique.¹⁰⁰ Comme le droit à l'alimentation et les droits des agriculteurs sont inextricablement liés, mais que les groupes de défense des droits humains et les groupes de pression des agriculteurs n'en sont peut-être pas conscients, le renforcement des capacités de ces groupes serait un point de départ.

Quatrièmement, davantage de recherches et d'études doivent être entreprises en se concentrant spécifiquement sur les aspects économiques des systèmes semenciers informels. La Commission européenne devrait envisager de fournir des fonds à des organisations telles que le Réseau panafricain pour l'analyse économique des politiques (PANAP) et le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA)¹⁰¹ pour entreprendre des recherches liées aux aspects économiques des systèmes semenciers informels, aux droits des agriculteurs et aux menaces combinées du changement climatique et de la perte de biodiversité en Afrique. Le quatrième objectif du PDDAA, réitéré dans la déclaration de Malabo, est d'éliminer la faim en Afrique d'ici 2025. Il est très peu probable que cet objectif soit atteint. La Commission européenne devrait aider l'Union africaine à réévaluer le cadre du PDDAA en tenant compte de l'agriculture biologique, du changement climatique et du cadre mondial de la biodiversité. Ce n'est que par une telle approche holistique de l'agriculture que les résultats multiples et les objectifs de développement durable seront également atteints.

Cinquièmement, les lignes directrices continentales pour l'harmonisation des cadres réglementaires des semences en Afrique, en cours d'élaboration par l'Union africaine, doivent être revues et réalignées sur les pratiques et réalités agricoles de nombreux pays africains. Les droits des agriculteurs doivent être considérés comme des éléments centraux de ces directives. Les voix des organisations paysannes doivent être entendues et prises en compte à cet égard, et la Commission européenne devrait aider à faire entendre ces voix. Enfin, alors que l'UPOV 1991 continue à gagner en influence sur le continent africain, il est essentiel d'examiner dans quelle mesure cette convention, telle qu'elle est actuellement conçue, prend en compte le changement climatique qui constitue une menace existentielle pour de nombreux moyens de subsistance en Afrique. L'UPOV 1991 a été adoptée il y a plus de trois décennies, à une époque où les menaces posées par le changement climatique n'étaient pas encore bien connues.

Il est bien entendu que la promotion des droits des peuples autochtones, des droits des agriculteurs et de l'agroécologie peut aider à faire face aux effets négatifs du changement climatique. Cependant, l'UPOV 1991 ne tient pas compte de ces éléments. La Commission européenne devrait prendre l'initiative de plaider en faveur d'un changement et d'une modification de l'UPOV 1991 (y compris la note explicative et les FAQ sur l'utilisation privée et non commerciale) afin que les droits des petits exploitants agricoles et des communautés autochtones soient également préservés au sein de l'UPOV 1991, car c'est grâce à de telles actions que cet instrument est susceptible de contribuer de manière significative à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique.

100. <https://afsafrica.org/core-members/> 101. <https://aercafrica.org/>

Contact

Website:

<https://www.desiralift.org/>

LinkedIn:

<https://www.linkedin.com/company/desira-lift>

Address:

Wageningen Centre for Development Innovation
P.O. Box 88
6700 AB Wageningen
Pays-Bas

Email:

info@desiralift.org

DeSIRA-LIFT (Leveraging the DeSIRA Initiative for Agri-Food Systems Transformation) est un service de soutien à l'initiative DeSIRA (Development Smart Innovation through Research in Agriculture, en abrégé DeSIRA) financée par la Commission européenne. DeSIRA vise à combler le fossé entre la recherche et l'élaboration des politiques vers des systèmes agro-alimentaires résilients, durables et équitables dans les pays du Sud.

Cette publication a été réalisée dans le cadre du projet DeSIRA-LIFT financé par la Commission européenne / DG INTPA (FOOD/2021/424-11) et mis en œuvre par des organisations membres de l'Agrinatura et du Forum européen Forum européen de la recherche agricole pour le développement (EFARD).

Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité l'auteur (ou les auteurs) et ne représente pas nécessairement les opinions d'Agrinatura, d'EFARD ou de la Commission européenne.

© Commission européenne



Financé par
l'Union européenne