DOCUMENT DE DISCUSSION

L'avant-projet de loi sur l'activité semencière de la RDC menace de détruire les systèmes semenciers paysans

african centre for biodiversity

FRONT COMMUN POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES ESPACES PROTEGES
FCPEEP

Septembre 2020

Le Centre Africain pour la Biodiversité (African Centre for Biodiversity, ACB), continue à s'engager à démanteler les inégalités dans les systèmes alimentaires et agricoles sur le continent africain ; il poursuit également son engagement en faveur du droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée, produite au moyen de méthodes saines et durables sur le plan écologique, et de leur droit à définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles.

www.acbio.org.za

PO Box 29170, Melville 2109, Johannesburg, Afrique du Sud.
Tel: +27 (0)11 486 1156

© The African Centre for Biodiversity

Le FCPEEP est une organisation à but non lucratif dénommée « Front Commun pour la Protection de l'Environnement et des Espaces Protégés », qui a son siège social à Kavumu, dans le territoire de Kabare, Province du Sud-Kivu, à l'Est de la République Démocratique du Congo. Il a pour vision de contribuer à l'avènement d'une société où les humains vivent en harmonie avec la nature, une société plus juste et plus apte à relever les grands défis de la biodiversité et du climat, car tout est vivant et tout est lié. Il s'engage également à prévenir certains conflits qui s'observent à la base, ainsi qu'à limiter les atteintes portées contre l'environnement.

http://www.fcpeep-rdc.org

Centre Commercial de Kavumu, Kabare/ Sud-Kivu, République Démocratique du Congo
Tel: (+243) 994245578 • Email: fcpeep@gmail.com

Cette publication est sous licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 International. Cette publication peut être partagée sous réserve qu'aucune modification n'y soit apportée et exclusivement à des fins non commerciales, sous réserve que le Centre Africain pour la Biodiversité en soit cité comme la source. Toute utilisation commerciale de matériaux ou données tirés de cette publication doit faire l'objet d'un accord écrit préalable.

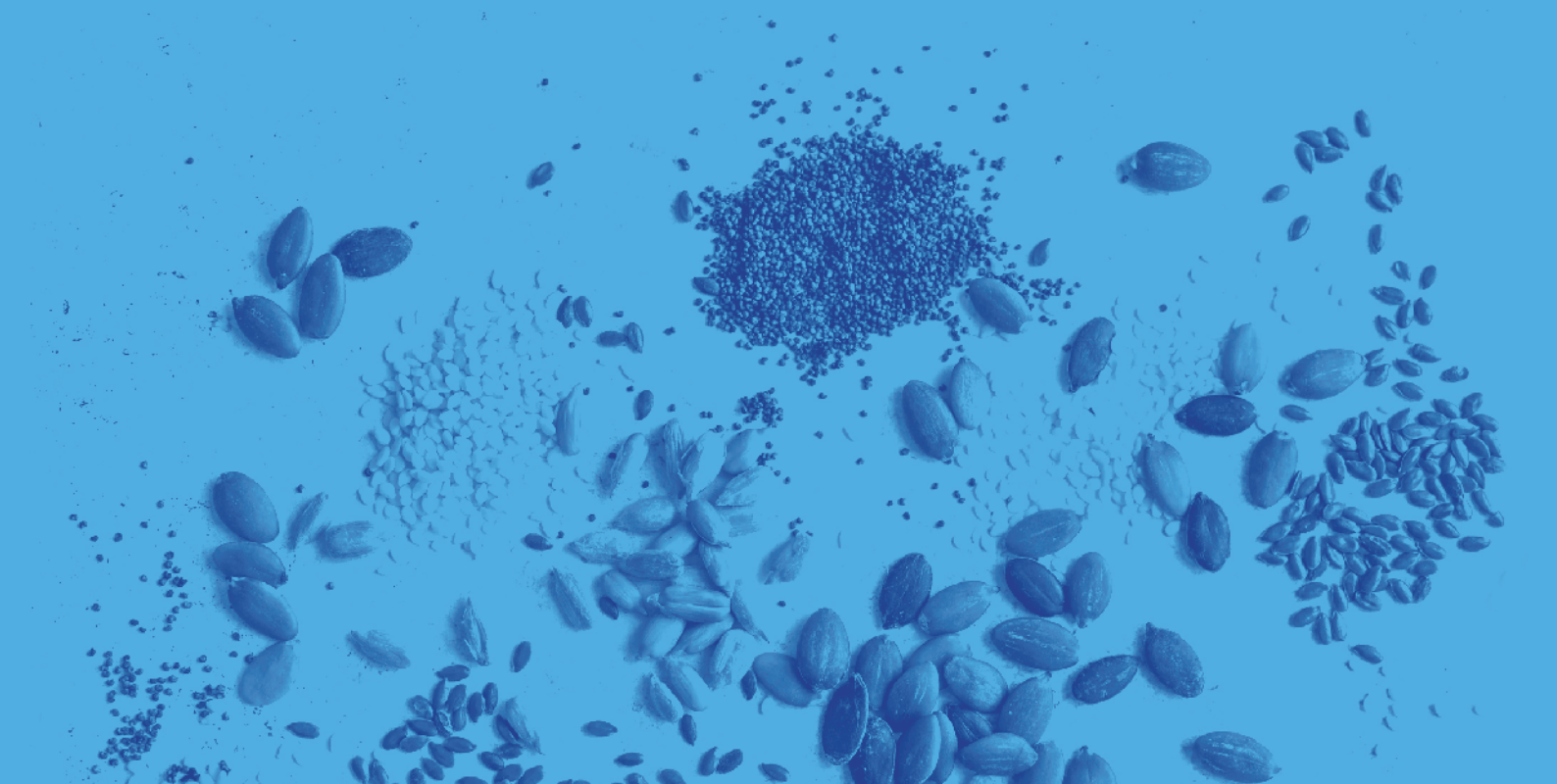
Recherche et rédaction par Haidee Swanby, pour l'ACB, conjointement avec le Front Commun pour la Protection de l'Environnement et des Espaces Protégés (FCPEEP) de la RDC. Traduction par Sasha Mentz-Lagrange, qui a également appuyé la collaboration avec les partenaires congolais.
Traduction : Sasha Mentz-Lagrange
Relecture : Liz Sparg
Mise en page et conception : Adam Rumball, Sharkbuoys Designs

Remerciements

L'ACB remercie Haidee Swanby pour la rédaction de ce document de recherche, le FCPEEP pour ses contributions, ainsi que Sasha Mentz-Lagrange pour la traduction du rapport et l'appui apporté pour faciliter la collaboration avec les partenaires congolais. L'ACB remercie chaleureusement les donateurs qui ont apporté leur soutien financier à ce projet. Les opinions exprimées dans cette publication ne sont pas nécessairement celles de nos donateurs.

Sommaire

Acronymes et abréviations 3
Résumé et principales conclusions 5
Principales préoccupations 6
Bref historique 7
Statu quo de l'industrie semencière officielle en RDC 9
L'avant-projet de loi sur l'activité semencière 11
Criminalisation des semences gérées par les agriculteurs 12
Semences de qualité déclarée 13
Le fonds d'appui au secteur semencier 14
Arrêté provincial du Sud-Kivu 15
Conclusions et recommandations 17
Bibliographie 18



Acronymes et abréviations

ACTESA	Alliance pour le commerce des produits de base en Afrique orientale et australe
AGRA	Alliance pour la révolution verte en Afrique
ASARECA	Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique orientale et centrale
CMV	Cultures à multiplication végétale
COMESA	Marché commun pour l'Afrique orientale et australe
COMSHIP	Plan de mise en œuvre de l'harmonisation des semences du COMESA
CONASEM	Conseil national des semences
COPROSEM	Conseil provincial des semences
DUS	Distinct, uniforme, stable
FAO	Organisation des nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAS	Fonds d'appui aux semences
INERA	Institut national d'études et de recherche agricole
ITPGFRA	Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture
OECD	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PASA	Partners for Seed in Africa [Partenaires pour les semences en Afrique]
POV	Protection des obtentions végétales
RDC	République Démocratique du Congo
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SENASEM	Service national des semences
SQD	Semence de qualité déclarée
SSP	Système semencier paysan
UN	Nations Unies
UNAGRICO	Union Nationale des Agriculteurs, Pêcheurs et Éleveurs du Congo
UNILU	Université de Lubumbashi
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VCU	Valeur culturale et d'utilisation
VPL	Variété à pollinisation ouverte

Ce document de discussion donne un bref aperçu des systèmes semenciers actuellement en vigueur en République démocratique du Congo (RDC) et de l'impact que l'avant-projet de loi sur l'activité semencière pourrait avoir sur les systèmes semenciers paysans (SSP), qui demeurent le socle même de la sécurité semencière, alimentaire et nutritionnelle dans le pays. Il examine également le décret provincial du Conseil provincial sur les semences du Sud-Kivu comme exemple de la manière dont la législation nationale influence les provinces, où l'impact de la proposition de loi sur les semences sur les petits exploitants agricoles se fera ressentir.

Résumé et principales conclusions

Les industries mondiales des semences et des produits agrochimiques visent à accroître leur part de marché en Afrique et se sont lancées dans une campagne agressive pour remplacer les systèmes semenciers paysans (SSP) complexes et diversifiés par une gamme réduite de variétés de semences dites « améliorées ». Cela se fera par le biais d'un récit puissant mais falsifié qui présente les systèmes agricoles africains comme « arriérés » et « inefficaces », comme étant responsables de la faim et de la pauvreté et nécessitant une modernisation. Les investisseurs dans l'agriculture africaine exigent que les gouvernements africains élaborent et mettent en œuvre de nouvelles lois draconiennes sur les semences et les droits de propriété intellectuelle afin d'attirer la participation du secteur privé dans le secteur semencier et de criminaliser les SSP.

En République Démocratique du Congo (RDC), où le processus d'élaboration de l'avant-projet de loi sur les activite est en suspens depuis plus d'une décennie, le projet « *Feed the Future* » [Nourrir le futur] de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) consacre actuellement des financements et de l'énergie à l'élaboration de nouvelles lois sur les semences et à la création de conseils provinciaux des semences pour réglementer l'utilisation des semences au niveau des provinces et des villages.

Les systèmes semenciers paysans de la RDC constituent un élément vital du pays, avec moins de 4 % environ des semences provenant du système semencier officiel (MCGuire et Sperling 2016). Les agriculteurs utilisent des semences provenant de leurs propres stocks et en achètent auprès de leur communauté et du marché local, tandis qu'une infime partie est achetée auprès de négociants en produits agricoles ou reçue dans le cadre de programmes de développement. Ces SSP gérés localement sont accessibles, diversifiés et résistants, des caractéristiques essentielles dans le contexte de la RDC où les systèmes alimentaires sont constamment perturbés par les conflits. Or l'avant-projet de loi en cours d'élaboration envisage de remplacer, voire de rendre désuets ces systèmes semenciers. Cet avant-projet de loi vise également à réglementer le chaos que sèment dans le pays les organismes caritatifs, principaux fournisseurs de semences officielles.

L'avant-projet de loi relative à l'activité semencière est actuellement examiné par le Parlement. Il est difficile de savoir comment le texte sera interprété car de nombreux termes essentiels n'ont pas été définis. Toutefois, si la loi est interprétée au sens le plus strict, et dans le même sens que ce que nous avons vu sur le reste du continent, elle sonnera le glas de l'autonomie des agriculteurs quant à leurs systèmes semenciers et de la grande diversité agricole qu'ils ont créée et gérée. En outre, *Feed the Future* travaille à la mise en place de conseils provinciaux des semences, comme le prévoit le projet de loi, qui octroiera un pouvoir énorme aux entreprises semencières pour participer à l'élaboration des politiques et réglementer les activités locales en matière de semences. Le décret provincial du Sud-Kivu, par exemple, limite radicalement les personnes qui peuvent participer à la production et à la distribution des semences et permet la confiscation et la destruction des semences non certifiées, tout en prévoyant des amendes et des peines de prison pour ceux qui agissent en dehors des limites étroites définies par les nouvelles lois sur les semences.

L'avant-projet de loi relative à l'activité semencière à mentionne toutefois l'importance des variétés de semences traditionnelles, ce qui pourrait indiquer la possibilité de faire pression pour une interprétation plus souple de la loi sur les semences qui reconnaisse et protège les SSP et pour que les règlements fassent de même. Le manque de détails et de définitions dans le projet actuel de loi offre potentiellement des possibilités de faire pression pour l'adoption de définitions qui exemptent le SSP du champ d'application de cette loi. Le prochain défi sera de traiter avec les Conseils provinciaux, qui semblent être les véritables moteurs et lieux de contrôle de l'industrie semencière.

Principales préoccupations :

- L'avant-projet de loi relative à l'activité semencière et les conseils provinciaux valorisent les systèmes semenciers formels et décrivent les systèmes semenciers traditionnels comme problématiques, sans reconnaître les systèmes régissant les semences qui sont déjà bien établis (alors que les semences traditionnelles sont mentionnées, le système et les agriculteurs qui ont conservé et maintenu ces semences dans toute leur diversité ne le sont pas).
- Si les SSP en venaient à être démantelés par cette loi, la gamme de semences dérisoire proposée par le système formel ne pourra en aucun cas égaler les SSP (diversité nutritionnelle, moyens de subsistance, fourrage, médicaments, abri) ou se substituer aux fonctions culturelles et sociales que les SSP remplissent.
- Selon l'interprétation la plus stricte du projet de loi sur les semences, la distribution de semences non certifiées est un délit pénal, passible d'amendes, de confiscation et de destruction et, au niveau provincial, de peines de prison. En substance, elle criminalise le système semencier et alimentaire actuellement en vigueur.
- Le pouvoir donné au secteur privé des semences de s'engager dans l'élaboration des politiques et dans la réglementation et l'administration des activités semencières, en particulier au niveau provincial, est un affront à la démocratie et présente un grand danger à l'exercice des droits des agriculteurs, leur autonomie et leur bien-être.

Bref historique

Le Programme alimentaire mondial (PAM) (2020) rapporte que la RDC souffre de la deuxième plus grande crise alimentaire dans le monde, après le Yémen. Vingt-cinq ans de conflits et de déplacements ont sérieusement affecté la capacité des populations à accéder à leurs champs et à assurer leur sécurité alimentaire, tandis que 540 000 réfugiés et 4,5 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays luttent pour survivre (FIDA 2019). En outre, la dixième épidémie d'Ebola dans le pays en 2018 a fait des milliers de victimes dans les provinces du Nord Kuvu et de l'Ituri. On estime que 15,6 millions de personnes (sur une population de 80 millions d'habitants) souffrent d'une grave insécurité alimentaire et que 3,4 millions d'enfants sont mal nourris. Le PAM (2020) estime que seulement 10 % des terres arables de la RDC sont cultivées, et que les si les petits agriculteurs pouvaient cultiver la terre à leur plein potentiel, ils pourraient nourrir 2 milliards de personnes. A l'heure actuelle, disent-ils, les familles dépendent fortement de leurs propres pratiques agricoles et pourvoient en moyenne à environ 42 % de leurs propres besoins alimentaires. Les conflits historiques et récurrents dans le pays ont extrêmement fragilisé et affaibli les systèmes de gouvernance (FIDA 2019).

McGuire et Sperling (2016) ont évalué des SSP sur un site en RDC. Ils ont constaté que 35 % des semences plantées provenaient des stocks propres des agriculteurs, 16,9 % d'un voisin ou d'un parent et 44,6 % avaient été achetées au marché local. Il est intéressant de noter que les plus petites exploitations (moins de 0,5 ha) dépendent davantage des marchés locaux pour leurs semences (54,1 %), tandis que les exploitations de 2 ha et plus dépendent de leurs propres stocks pour 77,3 % des semences. Cela suggère que les marchés locaux sont particulièrement importants pour les agriculteurs relativement plus vulnérables et manquant de ressources. D'après les auteurs, le marché local joue un rôle particulièrement important pour l'approvisionnement en légumineuses et, de plus, il est plus fréquenté par les ménages dirigés par des femmes qui achètent conjointement d'autres produits ménagers comme le savon et d'autres produits, par exemple du poisson et des poivrons. Seuls 0,4 % des semences proviennent de négociants en produits agricoles locaux, aucunes du gouvernement, et 3,1 % d'organisations non gouvernementales (ONG) et des Nations unies (ONU). En ce qui concerne les stocks semenciers de cultures à multiplication végétale (CMV), y compris les patates douces, et les céréales des zones arides, comme le millet et le sorgho, McGuire et Sperling ont constaté que sur près de 80 % des sites nationaux étudiés, les agriculteurs puisaient leurs semences de leurs propres stocks.

> *En résumé, sur un ensemble d'au moins neuf canaux d'approvisionnement possibles, seuls deux fournissent actuellement des quantités importantes de semences aux petits agriculteurs : les marchés locaux et les propres stocks des agriculteurs. Les marchés se distinguent en outre par leur importance pour l'accès aux semences de légumineuses. McGuire et Sperling (2016 :7)*

Les recherches de McGuire et Sperling montrent très clairement que la sécurité nutritionnelle était alors, comme elle le demeure aujourd'hui, et comme elle le sera dans un avenir proche, basée sur les stocks de semences propres des agriculteurs, des réseaux sociaux et des marchés locaux, le secteur formel étant insignifiant. En outre, leur travail réfute l'hypothèse de longue date selon laquelle les semences seraient principalement échangées et partagées de manière gratuite – leurs recherches ont montré que les agriculteurs achètent 51 % de ces semences, alors que seulement 12 % environ auraient été données ou échangées. La vente de semences est une pratique courante, même entre voisins, et la criminalisation de ce commerce parce que ces semences ne sont pas certifiées aura un impact énorme sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et sur les moyens de subsistance. Comme il n'y a pas de tierce personne dans ces transactions,

il est raisonnable de s'attendre à ce que la réglementation se fasse directement entre l'acheteur et le vendeur. En outre, exiger des semences/variétés d'agriculteurs qu'elles répondent à des normes industrielles règlementaires telles que les critères de distinction, d'uniformité et de stabilité (DUS) aura un impact extrêmement négatif sur la diversité, l'hétérogénéité et l'adaptabilité des semences/variétés d'agriculteurs, autant de raisons pour lesquelles elles ont une si grande valeur. Les semences paysannes/des petits exploitants ne sont pas conformes aux normes DUS précisément parce que les races de pays et les variétés paysannes présentent un degré plus important d'hétérogénéité et qu'elles sont adaptée à l'environnement dans lequel elles sont développées. L'obtention de la certification DUS est également coûteuse et nécessite un savoir-faire très particulier, ce qui exclut l'agriculture familiale de ce processus (ACB 2019).

Statu quo de l'industrie semencière officielle en RDC

Selon un rapport de l'USAID de 2019 sur la réforme commerciale, juridique et institutionnelle de *Feed the Future*, « l'environnement habilitant pour les semences en RDC est caractérisé par un cadre juridique quasi inexistant pour régir le secteur » (USAID 2019 :6). Ils notent également qu'il existe un projet de loi semencière vieux de 10 ans qui a été mis à jour pour s'aligner sur la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) en ce qui concerne leurs cadres d'harmonisation des semences, qui a été soumis au Parlement en 2018 pour délibération.[1] Ce processus a été retardé par l'Union des Agriculteurs, Pêcheurs et Éleveurs du Congo (UNAGRICO), en raison d'une confusion sur la loi à l'étude.[2] L'UNAGRICO a été un acteur clé dans le plaidoyer pour de nouvelles réglementations sur les semences et a été active à travers l'Alliance pour le commerce des produits de base en Afrique orientale et australe (ACTESA) et lors des réunions de la SADC et du COMESA.

Feed the Future (2019) caractérise le secteur semencier formel comme souffrant d'un manque cruel de volonté politique et de budget, d'un manque de capacité d'administration des règlements de la production en passant par la distribution et du chaos et de la corruption du secteur des bailleurs qui, selon eux, est le moteur du secteur semencier dans le pays.

Feed the Future rapporte que :

En l'absence d'une loi sur les semences, le secteur semencier en RDC est régi par le Règlement technique pour la production, le contrôle et la certification des semences des principales cultures vivrières et légumières de 1997, qui en est maintenant à sa troisième révision et qui a été harmonisé avec les procédures de la SADC portant sur les semences pour tous les domaines, sauf l'importation et l'exportation des semences. Le SENASEM (l'inspection des semences) a également élaboré un manuel de procédures, le Manuel de procédures du Service national des semences (Procédures Administratives et Techniques des Prestations des Services du SENASEM [PATPS]), pour l'homologation des variétés, la certification des semences et l'accréditation des laboratoires, des échantillonneurs, des analystes et des inspecteurs des semences, qui a été adapté à partir des modèles des centres semenciers de la SADC avec le soutien de la Banque mondiale. Cependant, le SENASEM manque de capacités organisationnelles et de ressources financières et techniques pour appliquer les procédures à l'heure actuelle. (Feed the Future *2019 :7)*

Fondamentalement, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de réglementation de l'industrie semencière officielle, ni de mécanisme ou de capacité institutionnelle pour l'homologation des variétés, le test de la certification de semences et la supervision de ces activités. Il n'existe pas non plus, à notre connaissance, de législation sur les droits des obtenteurs. Il n'est pas surprenant que l'industrie semencière formelle soit largement absente dans le pays – la présence de sociétés semencières privées est relativement nouvelle dans le pays, les premières sociétés semencières privées locales ayant été lancées en 2014 dans le cadre du projet « Partenaires pour les semences en Afrique » (PASA) du projet d'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) (Mabaya, E., et al. 2017).

1. Les accords techniques de la CDAA sur l'harmonisation des réglementations en matière de semences ne sont pas juridiquement contraignants mais constituent un cadre d'orientation. Il est devenu opérationnel en 2013. Les règlements du COMESA sur l'harmonisation du commerce des semences, approuvés en 2014, sont contraignants pour les membres. La mise en œuvre du plan de mise en œuvre de l'harmonisation des semences du COMESA (COMSHIP) est assurée par l'Alliance pour le commerce des produits de base en Afrique orientale et australe (ACTESA).
2. Apparemment, le Parlement aurait confondu la loi sur les semences avec le code agricole, ce qui a suscité des objections de la part de l'union (qui n'avait pas de problème avec le contenu de la loi semencière).

La structure du secteur semencier formel en RDC est différente de celle des autres pays d'Afrique orientale et australe dans la mesure où les semences sont produites principalement par une combinaison de producteurs individuels, d'associations semencières et de quelques entreprises semencières (Mabaya et al. 2017). Il a été rapporté en 2017 qu'au cours de la saison 2016, 73 producteurs de semences au total se sont concentrés sur au moins une des quatre cultures cibles – maïs, riz, haricots et soja (Access to Seeds Index 2020). Parmi eux, 11 étaient des entreprises semencières, 25 étaient des associations semencières et 37 étaient des producteurs de semences individuels. La plupart des producteurs de semences se sont approvisionnés localement en semences de base, principalement auprès de l'Institut national d'étude et de recherche agricole (INERA) et de l'Université de Lubumbashi (UNILU), qui travaillent tous deux en étroite collaboration avec d'autres institutions et projets agricoles, tels que les institutions du CGIAR (IITA et Harvest Plus) et l'AGRA, dans le cadre du projet PASA. Les rapports faisant état de la mauvaise qualité des semences et de la circulation de fausses semences sont attribués à l'absence de législation sur les semences et de capacités administratives (Mabaya et al. 2017). En 2017, 14 sélectionneurs pour les cultures prioritaires étaient employés par l'INERA et l'UNILU. Les sélectionneurs des entreprises à capitaux étrangers du pays sont stationnés dans d'autres pays de la région, tandis que les entreprises et associations semencières locales n'ont pas de sélectionneurs propres.

En RDC, le marché de l'aide semencière de secours est important, les principaux acteurs étant les agences des Nations unies (comme par exemple la FAO et le PAM) et les ONG œuvrant pour l'aide et l'aide d'urgence comme Caritas, le Comité international de la Croix-Rouge, le Conseil norvégien pour les réfugiés et World Vision International. Ces organisations s'approvisionnent en semences en lançant des appels d'offres auprès de fournisseurs privés.

L'un des principaux problèmes du marché de l'aide humanitaire est que les semences fournies aux organismes d'aide (et par la suite aux petits exploitants agricoles) sont généralement de mauvaise qualité, en partie parce que ces organismes paient des prix relativement bas pour les semences : le prix des semences de secours se situe entre 0,6 et 0,9 USD par kilo, alors que le taux du marché est d'environ 1,50 USD par kilo. Par conséquent, peu de sociétés semencières répondent aux offres et les soumissionnaires retenus s'approvisionnent généralement en graines sur le marché des céréales et les fournissent comme semences aux ONG. (Mabaya et al. 2017 : 4).

Selon *Feed the Future* (2019), le commerce transfrontalier de semences par des canaux tant informels que formels joue un rôle central dans l'approvisionnement en semences améliorées, avec des niveaux d'importation de semences de légumes proches de 100 % et de 80 % pour les semences de maïs. Il semble que ces semences franchissent les frontières avec peu de réglementation ou de contrôle. En l'absence d'un cadre juridique réglementant les semences, les demandeurs d'importations de semences se font livrer des permis généraux d'importation de plantes, qui n'exigent pas des demandeurs qu'ils répondent à des normes spécifiques en matière de semences, ni qu'ils confirment que la variété figure dans les catalogues nationaux ou régionaux de variétés de semences. Il semblerait qu'en l'absence d'un mandat légal clair pour le contrôle de la qualité des semences importées, aucun échantillonnage ou test ne soit effectué à la frontière ; la vérification des importations de semences ne comprend qu'un examen de la paperasserie (*Feed the Future* 2017).

L'avant-projet de loi sur l'activité semencière

L'avant-projet de loi relative à l'activité semencière est rédigé dans le but express de faire avancer le modèle agricole de la « Révolution verte » (République Démocratique du Congo, n.d (a) : 2). Cette loi est conçue pour répondre aux « engagements pris vis-à-vis les organisations internationales, régionales et sous régionales dont elle est membre, en particulier (les régimes d'harmonisation de) l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le COMESA, la SADC et l'Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique orientale et centrale (ASARECA) » (République Démocratique du Congo, n.d (a) : 2). Elle a pour objet de « réglementer la production de semences de qualité et leur commercialisation sur l'ensemble du territoire national » (République Démocratique du Congo, n.d (a) : 3) et s'applique à toutes les semences et plants des espèces végétales et autres matériels de reproduction produits et commercialisés en RDC. Elle exclut la biosécurité (qui traite des organismes génétiquement modifiés – OGM) et ne traite pas de la protection des obtentions végétales.

L'avant-projet de loi relative à l'activité semencière prévoit des dispositions générales, deux plateformes de consultation pour les acteurs du secteur des semences (le Conseil national des semences – CONASEM et le Conseil provincial des semences – COPRASEM). Il vise aussi la création d'un catalogue national des variétés et traite de la production, de la commercialisation et de la certification ainsi que de l'importation et de l'exportation. Enfin, il prévoit également des sanctions en cas de non-respect. Il n'existe pas de réglementation ou de législation secondaire et il se peut qu'il faille encore élaborer celles-ci. Le rôle de l'industrie des semences dans la gouvernance est inscrit dans la législation nationale et provinciale, en particulier au niveau provincial, où l'industrie se voit attribuer un rôle puissant et central.

Une référence est faite dans l'avant-projet de loi aux variétés traditionnelles, mais elle n'est pas opérationnalisée dans le texte ni mentionnée à nouveau de quelque manière que ce soit :

> *Article 2.a : Les variétés traditionnelles constituent un patrimoine pour les ressources phytogénétiques nationales. Elles doivent être gérées dans l'intérêt de la nation et conformément aux conventions internationales ratifiées par la République démocratique du Congo. Les variétés créées sont la propriété des obtenteurs.*

La RDC est partie au Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA) ; cet article fait donc sans doute référence aux obligations découlant de ce traité de protéger et de concrétiser les droits des agriculteurs (qui vont au-delà des droits de conserver et d'échanger les semences paysannes, plutôt que des « variétés »). Peut-être cet article 2.a ouvre-t-il la porte à l'interprétation de ce projet de loi sur les semences comme s'appliquant uniquement aux semences officielles et certifiées et non aux semences en circulation dans les systèmes semenciers paysans ? Viser à réglementer les activités au sein du secteur formel, tout en laissant intacts les systèmes vitaux et fonctionnels qui fonctionnent actuellement, et en incluant des garanties quant à l'exercice des droits paysans, serait une voie raisonnable à suivre.

Cependant, le but probable de cet article 2.a est d'offrir les semences des agriculteurs en libre accès dans l'intérêt de la nation, plutôt que pour protéger les systèmes semenciers et alimentaires des agriculteurs. En outre, l'article 2.a fait référence aux « variétés », alors que les semences des systèmes semenciers paysans comprennent des populations, des variétés, des races primitives, des semences de ferme, des semences qui peuvent être achetées,

etc. L'implication de cet article est que si la semence est une « variété », telle que définie ou selon l'interprétation de la loi semencière, alors seulement celle-ci sera la propriété de l'obtenteur. Or si l'on donne une interprétation large aux termes « variétés traditionnelles », alors personne ne peut accéder à ou s'approprier aucune des semences au sein des SSP, sans l'octroi d'un consentement préalable en connaissance de cause à des conditions mutuellement convenues et sans que des accords de partage des bénéfices soient mis en place.

Criminalisation des semences gérées par les agriculteurs

Cet avant-projet de loi relative à l'activité semencière rend essentiellement illégales toutes les pratiques actuelles en matière de semences en RDC et les agriculteurs peuvent être condamnés à des amendes allant jusqu'à 20 000 francs CFA, tandis que leurs semences peuvent être confisquées et/ou détruites. Une grande difficulté qui parsème le texte est l'absence de définitions pour des termes essentiels tels que « distribution », « vente » et « commercialisation », rendant difficile de discerner quels agriculteurs et quelles semences relèvent du champ d'application de cette loi. Cependant, étant donné les conclusions de McGuire et Sperling selon lesquelles les agriculteurs achètent déjà des semences sur les marchés locaux auprès d'autres agriculteurs, il est probable que ces transactions soient considérées comme des ventes qui seront réglementées par ces lois et donc rendues criminelles.

Des exemples d'articles interdisant le commerce de semences non certifiées incluent :

- « Toute distribution par des personnes physiques ou morales de semences non certifiées est interdite sur l'ensemble du territoire national » (Article 39).
- « Seules les variétés des espèces végétales inscrites au catalogue officiel peuvent faire l'objet d'une activité de production

de semences certifiées sur l'étendue du territoire national » (Article 2. f)).
- « Toute semence destinée à la commercialisation sur le territoire national doit être certifiée » (Article 30). [3]

L'interdiction de la production, de la distribution, de la commercialisation et de la vente de semences non certifiées est répétée de différentes manières dans de nombreuses clauses du projet de loi. Toutefois, dans la section consacrée aux sanctions, l'article 41 stipule spécifiquement que la mise en vente, « à titre professionnel », de semences de variétés non homologuées dans le catalogue national des espèces et des variétés, constitue une infraction. C'est la première fois que l'expression « à titre professionnel » est mentionnée dans le texte et, une fois encore, il n'y a pas de définitions pour nous aider à interpréter le sens et la portée de ce qui constituerait une activité « à titre professionnel ».

Peut-être cela présente-t-il une opportunité au sein de la réglementation de définir ce qui constitue une vente « professionnelle » pour exempter les échanges et le commerce/la vente locale, informelle, solidaire et circulaire ? Bien que l'article 30 interdise « toute distribution de semences non certifiées », on peut arguer que les semences paysannes ne devraient pas être incluses dans cette définition. Il n'est pas clair si les semences traditionnelles, telles que mentionnées à l'article 2, peuvent d'une manière ou d'une autre être exemptées et si l'on peut arguer que ce projet de loi sur les semences ne devrait s'appliquer qu'au secteur formel, en recommandant que les semences traditionnelles/les semences paysannes soient régies par une loi différente, laquelle traiterait de la concrétisation pleine et entière des droits des agriculteurs.

L'arrêté provincial portant création, organisation et fonctionnement du conseil provincial de semences en province du Sud-Kivu (voir ci-dessous) va plus loin que le projet de loi nationale en ce qui concerne la définition des personnes qui peuvent participer aux activités légales en matière de semences, et ainsi donc dans la criminalisation des semences paysannes. L'article 11 prévoit que quiconque qui n'est pas membre du COPROSEM (le conseil provincial) « se livre aux activités de vente ou d'achat de semences (...) est passible d'une servitude pénale de 3 mois à 2 ans et d'une amende de 100 à 10.000 Francs Fiscaux ou d'une de ces peines seulement ». Selon l'article 10, « seuls les producteurs de semences, les multiplicateurs de semences et les marchands de semences ou les agro-leaders, membres du COPROSEM, et agréés par le Service national des semences (SENASEM), sont habilités à commercialiser les semences ».

C'est au sein de ces conseils provinciaux que le projet Feed the Future de l'Agence des États-Unis pour le développement international en RDC (USAID/RDC) semble exercer une influence importante, dans la convocation des réunions et la rédaction d'une législation aussi scandaleuse. Lors d'une réunion du COPROSEM en février de cette année, un participant a posé une question précise : « Pourquoi le COPROSEM devrait-il être à la fois juge et partie, étant donné que ses organisateurs sont des multiplicateurs de semences ? » (COPROSEM 2020).

Parmi les autres dispositions incluses dans cette règlementation qui peuvent empêcher les agriculteurs d'opérer dans le secteur des semences, on peut citer : les exigences relatives à l'étiquetage des semences avec le logo national et le nom latin de l'espèce, les informations sur le reconditionnement et le ré-étiquetage, les tests et les dates d'expiration, ainsi que les règles relatives au scellage des emballages de semences et à la tenue de registres détaillés des semences vendues.

Semences de qualité déclarée

L'article 4.6 traite des semences de qualité déclarée (SQD). Cette disposition est probablement conforme aux dispositions

3. L'homologation des variétés est actuellement régie par des procédures adaptées des modèles des centres semenciers de la SADC avec le soutien de la Banque mondiale, qui comprennent la présentation des résultats des tests DUS et de la valeur culturale et d'utilisation (VCU). Cependant, il semble qu'il n'y ait actuellement aucune capacité d'homologation des variétés ou de conduite de VCU).

de la SADC sur les SQD, qui exigent que les semences répondent aux normes industrielles – DUS et VCU – pour l'autorisation de la variété mais autorisent un raccourci pour la multiplication et la certification des semences. Le système SQD est un type de système semencier semi-formel permettant la participation des petits exploitants agricoles à la multiplication de variétés de semences améliorées à pollinisation ouverte (VPO). Le système SQD tente de résoudre les problèmes de pénurie de semences et de livraison de variétés de semences améliorées aux petits agriculteurs en leur permettant de produire des semences sur leur propre exploitation, de déclarer la qualité de leurs propres semences et de vendre leurs semences aux agriculteurs voisins. L'agence nationale de certification des semences peut occasionnellement inspecter le SQD des petits agriculteurs.

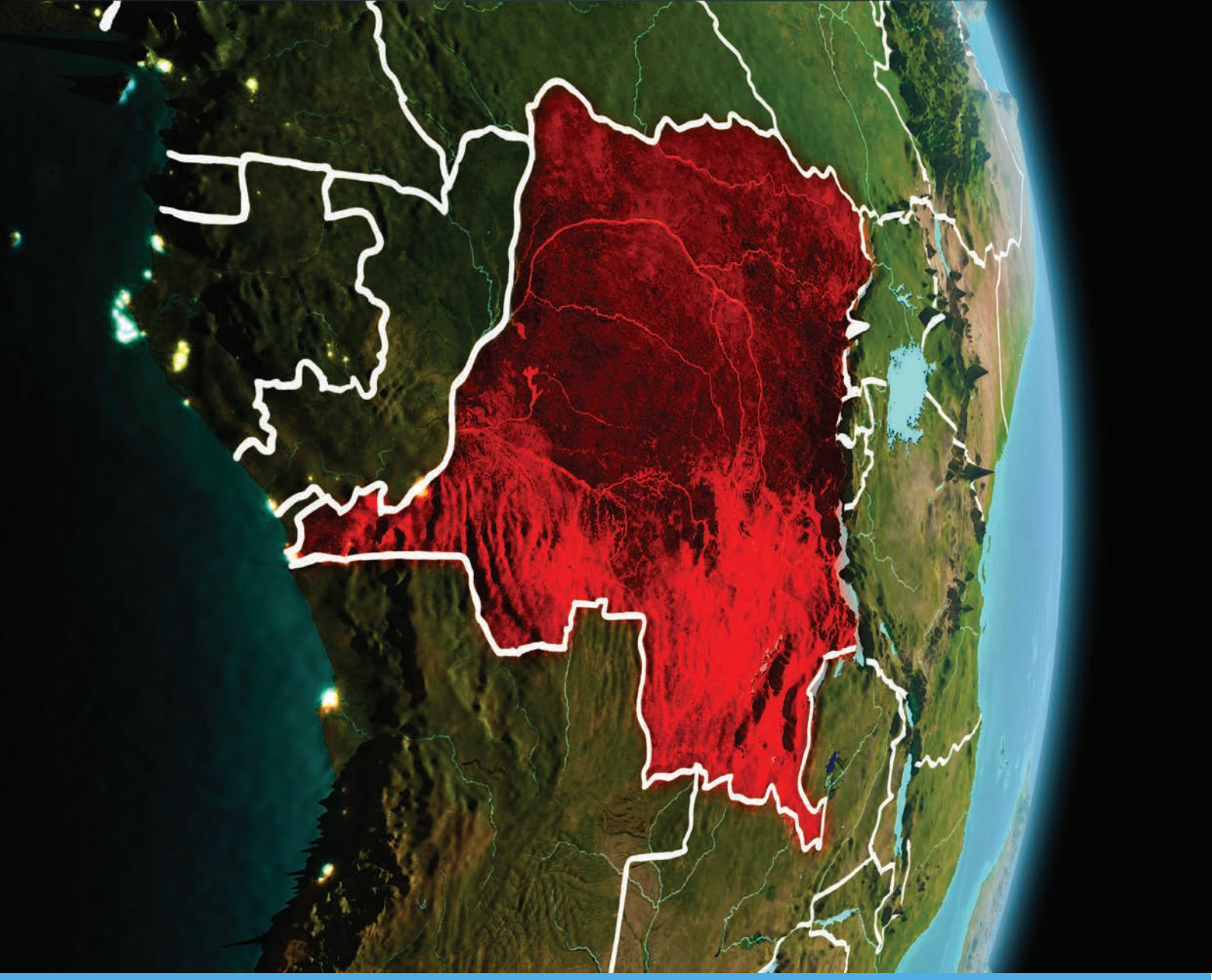
Contrairement aux semences certifiées, les semences SQD sont abordables, facilement disponibles et peuvent être conservées et replantées la saison suivante (ACB 2018). Étant donné que les petits exploitants, les producteurs sous contrat individuel et les associations semencières sont actuellement les principaux producteurs de semences en RDC, cet assouplissement des normes de certification peut apporter certains avantages aux agriculteurs qui participent à ce programme. Cependant, le système SQD ne concerne encore que quelques agriculteurs producteurs de semences, et un nombre infime de cultures et il n'inclut pas les semences dont les agriculteurs ont besoin pour leurs besoins multiples. Il ne devrait pas et ne peut pas remplacer les SSP et la concrétisation pleine et entière des droits paysans.

Le fonds d'appui au secteur semencier

L'article 12 du projet de loi sur les semences établit un Fonds d'appui au secteur semencier, en sigle « FAS ». Il a pour objet de financer les activités de certification, de contrôle de la qualité et de promotion, au sens le plus large du terme. L'organisation et le fonctionnement du Fonds sont déterminés par décret présidentiel (dans le décret du Sud Kuvu, les amendes infligées seront versées à ce fonds). Des intérêts particuliers ont bénéficié d'opportunités exceptionnelles pour façonner ce projet de loi semencière et l'allocation de deniers publics visant à essentiellement appuyer des activités du secteur privé est très préoccupante, surtout en l'absence d'appuis financiers et d'autres formes d'appuis qui permettraient aux petits exploitants agricoles de faire face à divers chocs qui les frappent de plein fouet. Au regard du rôle proéminent que jouent les SSP comme moyens d'existence permettant de répondre aux besoins nutritionnels des petits agriculteurs, la création d'un tel fonds devrait passer en priorité.

L'article 21, qui traite de l'emballage et de l'étiquetage, stipule également que les obtenteurs qui sont des particuliers peuvent bénéficier de modalités de frais compensatoires, lesquels sont inscrits dans le canevas de l'autorité nationale semencière. Les frais compensatoires constituent une exonération de responsabilité pour l'obtenteur en cas de préjudice subi dans le pays où les semences ont été vendues et placent l'État au premier plan de sa protection.

Dans ce cas, la première responsabilité revient à la SENASEM qui participe au choix du champ de multiplication et à la validation au champ. Elle fournit également la semence de base et assure le suivi en faisant plusieurs missions auprès des multiplicateurs. La SENASEM participe aussi aux opérations de récolte, suite à quoi elle livre un certificat venant certifier la semence qui a été produite par un multiplicateur paysan.



Arrêté provincial du Sud-Kivu

L'arrêté provincial du Sud-Kivu illustre à quel point Feed the Future et d'autres parties prenantes aux intérêts particuliers peuvent utiliser de manière conséquente – et assez dérangeante – le contact étroit qu'elles entretiennent avec les autorités et d'autres acteurs locaux.

Le préambule fait état du chaos régnant au sein du secteur semencier formel au niveau local, où les individus du secteur semencier mèneraient leurs activités avec « amateurisme, improvisation et opportunisme (...) (conduisant) à la désarticulation du circuit de production et/ou de distribution des semences dépourvues de toute certification de la qualité, d'une part, y compris l'impact négatif enregistré sur le niveau de production agricole et la paupérisation des vrais acteurs semenciers d'autre part » (Province du Sud-Kivu, n.d :1), appelant ainsi à la nécessité que le Conseil provincial (COPROSEM) intervienne pour assainir le secteur, coordonner la mise en œuvre des politiques et « défendre les intérêts des intervenants ».

Il est souligné dans le décret que le COPRASEM est un cadre de consultation (multipartite) entre les acteurs des semences des secteurs public et privé. Il doit être financé par ses membres, le gouvernement

provincial et les partenaires internationaux et nationaux intéressés à promouvoir et à appuyer le secteur semencier. Le secteur semencier est ainsi directement impliqué dans la gouvernance, la politique et la prise de décision en matière de semences.

Le président de l'organe de coordination du COPROSEM est l'inspecteur provincial de l'agriculture. Il travaille avec un premier et un deuxième vice-président, tous deux issus du secteur privé – un représentant élu des agri-multiplicateurs et un représentant des grands concessionnaires agricoles. L'assemblée générale est composée de sociétés semencières, d'agri-multiplicateurs, d'organisations d'agriculteurs, d'instituts de recherche, d'universités et de partenaires techniques et financiers. Le COPRASEM est déconcentré au niveau territorial, où chaque conseil territorial sera composé de l'inspecteur territorial de l'agriculture avec deux représentants des agriculteurs, des vice-présidents et un rapporteur.

Les relations entre les organes provinciaux et territoriaux et les pouvoirs des conseils territoriaux au sein de cette structure ne sont pas clairement définies. On ne sait pas non plus s'il y a une pondération au sein des membres de l'assemblée générale ou quels sont les pouvoirs dont ils disposent au sein de la structure. On ne sait pas non plus comment on devient membre du COPRASEM du Sud-Kivu. Cependant, le Conseil provincial des semences est doté d'un grand pouvoir – l'article 9 stipule que « les activités de quelque nature que soit, y compris la passation des marchés publics ou privés dans le secteur semencier, ne sont valables qu'après avis conforme du Conseil provincial de semences ». En outre, seuls les producteurs de semences, les multiplicateurs de semences et les négociants en semences ou les agro-leaders, membres du COPROSEM, et agréés par le SENASEM ; sont habilités à commercialiser les semences. Une amende de 100 à 10 000 francs et une peine de trois mois à deux ans de prison ou une de ces peines peuvent être infligées.

Les pouvoirs du COPROSEM sont encore plus étendus, y compris en ce qui concerne les semences qui peuvent être importées : quiconque s'approvisionne à l'étranger, « sauf si le besoin n'est pas satisfait par les producteurs locaux, sans obtenir l'avis favorable et préalable de COPROSEM, après examen de cahier des charges y afférent, est puni d'une amende allant de 30.000 à 100.000 FF. »

Le COPROSEM a notamment les pouvoirs suivants :

- **Établir une cartographie des acteurs œuvrant dans la filière semencière ;**
- **Vulgariser les instruments juridiques qui régulent la filière semencière ;**
- **Mener des études en vue de déterminer les besoins en semences de base ;**
- **Formuler des propositions auprès des autorités sur les politiques et orientations à prendre pour un meilleur développement du secteur semencier ;**
- **Améliorer la qualité des prestations des services des acteurs intervenants dans la filière ;**
- **Recueillir les doléances des opérateurs qui interviennent dans la filière semencière et les accompagner pour l'obtention des issues favorables à leurs doléances.**

Ces conseils provinciaux de semences représentent sans aucun doute des centres de pouvoir immenses pour le secteur semencier et, en l'absence de volonté politique nationale de faire avancer la législation semencière, ils semblent être un centre et un lieu d'intérêt important pour *Feed the Future*, le secteur privé et d'autres parties prenantes.

Conclusions et recommandations

En RDC, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que l'ensemble des besoins multifonctionnels auxquels l'agriculture répond, reposent actuellement presque entièrement sur les systèmes semenciers paysans. L'industrie semencière officielle ou commerciale fournit actuellement une quantité négligeable de semences aux agriculteurs, et ce pour une poignée seulement de cultures, avec un nombre limité de variétés. Une grande partie de ces semences fournit l'industrie semencière de secours et les programmes de développement. L'avant-projet de loi et l'arrêté provincial passés en revue dans le présent document sont totalement inappropriés aux SSP, et si ces lois était appliquées, elles finiraient par détruire le secteur semencier en RDC, soit le système même qui alimente actuellement la nation.

Étant donné que les agriculteurs vendent déjà leurs semences au sein même de leurs systèmes, il est important de s'assurer que ces semences soient exonérées de toute certification et des dispositions de cette législation. En plus de quoi, toute loi semencière doit reconnaître les semences paysannes et les systèmes semenciers paysans, ainsi que fournir des garanties adéquates pour que se concrétisent pleinement et entièrement les droits des paysans au sein de lois traitant spécifiquement des droits paysans. A cet égard, l'article 2.a, dans sa forme actuelle, devrait être reformulé de manière significative.

Il convient d'accorder une attention particulière à la formation de conseils provinciaux de semences et de remettre en question le pouvoir du secteur privé au sein de ces conseils. La législation issue de ces conseils semble être particulièrement draconienne et antidémocratique, le secteur privé se voyant attribuer des rôles exécutifs et administratifs importants.

Il faut aussi noter que cet avant-projet de loi et cet arrêté provincial sont fortement influencés par les obligations et cadres régionaux d'harmonisation des semences et les forces vives qui façonnent les nouveaux régimes semenciers sur le continent. Bien qu'il n'existe pas de loi sur la protection des obtentions végétales ou sur la biosécurité pour le moment, ces processus devraient démarrer dans un avenir proche et devront être suivis de près, surtout toute tentative de baser toute nouvelle loi de protection des obtentions végétales sur l'UPOV 1991.

Bibliographie

ACB (Centre Africain pour la Biodiversité). 2018. *Status report on the SADC, COMESA and EAC harmonised seed trade regulations: where does this leave the regions' smallholder farmers?* Disponible sur : https://www.acbio.org.za/en/status-report-sadc-comesa-and-eac-harmonised-seed-trade-regulations

ACB (Centre Africain pour la Biodiversité). 2019. *Concerns with the draft EAC Seed and Plant Varieties Bill*, Septembre 2018 version. Disponible sur : https://www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/Concerns%20with%20the%20draft%20EAC%20Seed%20and%20Plant%20Varieties%20Bill%2C%20September%202018%20version%20FULL%20REPORT.pdf

Access to seeds index. 2019. Democratic Republic of Congo. Disponible sur : https://www.accesstoseeds.org/index/western-central-africa/country-profile/democratic-republic-of-congo/

COPROSEM. 2020 (Février). Rapport d'atelier du COPROSEM.

Feed the Future Enabling Environment for Food Security Project. Septembre 2019. *SEEDCLIR: Democratic Republic Of The Congo*. Disponible sur :https://www.agrilinks.org/sites/default/files/resources/drc_seedclir_country_report_final.pdf

Mabaya E, Asanzi C, Mugoya M et Utono A. 2017. *Democratic Republic of the Congo Brief 2017: The African Seed Access Index*. Disponible sur :https://tasai.org/wp-content/themes/tasai2016/img/tasai_brief_2017_drc_final_lr.pdf

Mcguire, S. et Sperling, E. 2016. *Seed systems smallholder farmers use*. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/290963091_Seed_systems_smallholder_farmers_use

PAM (Programme Alimentaire Mondial) : République démocratique du Congo. Disponible sur :https://www.wfp.org/countries/democratic-republic-congo

République Démocratique du Congo. Non daté (a). Avant-projet de loi relative à l'activité semencière en République Démocratique du Congo. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural

République Démocratique du Congo. Non daté (b). Arrêté provincial n° 20/...../SK du.....portant création, organisation et fonctionnement du conseil provincial de semences en province du Sud-kivu.

Crédit photo : FCEEP