



**Étude critique du cadre juridique
et des dispositifs politiques
sur les semences au Niger**

Robert Ali Brac de la Perrière,

15 janvier 2017

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Avant propos : rappel des termes de référence de l'étude | 5 |
| Méthodologie | 6 |
| Sigles et abréviations | 9 |
| Résumé..... | 11 |
| Introduction..... | 13 |
| 1. Le nouveau système semencier, structure et fonctionnement..... | 15 |
| 1.1 Historique du système semencier institutionnel au Niger | 15 |
| 1.2 La cohabitation de deux systèmes semenciers très différents | 16 |
| 1.3 Les trois piliers de la réglementation des semences industrielles..... | 17 |
| 1.4 L'influence marquante de la législation régionale CEDEAO | 19 |
| 1.4.1 Le Règlement N°C/REG.4/05/2008 de la CEDEAO | 19 |
| 1.4.2 Le Catalogue régional ou COAfEV | 20 |
| 1.5 La politique nationale semencière..... | 21 |
| 1.6 Le cadre réglementaire semencier actuel du Niger..... | 23 |
| 1.6.1 Homologation des variétés au Catalogue : état de la mise en œuvre..... | 24 |
| 1.6.2 Contrôle de qualité et certification des semences et plants..... | 25 |
| 1.6.3 Participation des représentants des petits producteurs au Comité National Semence (CNS)..... | 25 |
| 2 Autres textes juridiques concernant les semences | 26 |
| 2.1 Textes relatifs à la protection de la propriété industrielle des semences..... | 26 |
| 2.1.1 Le droit d'obtention végétale..... | 27 |
| 2.1.2 Le Brevet d'invention sur les plantes..... | 28 |
| 2.1.3 Les indications géographiques | 28 |
| 2.2 Textes relatifs à la biosécurité vis à vis des semences de variétés OGM..... | 29 |
| 2.2.1 Dispositif de contrôle et de gestion..... | 29 |
| 2.2.2 La loi sur la Biosécurité..... | 29 |
| 2.3 Textes relatifs à la conservation et à l'utilisation des ressources génétiques des variétés paysannes traditionnelles | 31 |
| 2.3.1 Les prescriptions générales et limitées de la Loi 2014-07 du 5 novembre 2014 complétant le Règlement C/REG.04/05/2008..... | 31 |

| | |
|---|-----------|
| 2.3.2 Les textes sectoriels ne fournissent pas plus d'atouts pour protéger les variétés traditionnelles paysannes..... | 32 |
| 2.3.3 Le Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture – TIRPAA..... | 32 |
| 3 Points de vigilance sur le cadre juridique et les dispositifs politiques sur les semences au Niger..... | 34 |
| 3.1 Un cadre complexe importé des pays industriels..... | 34 |
| 3.2 Une complexité qui échappe aux acteurs nationaux..... | 34 |
| 3.2.1 Concernant la certification..... | 35 |
| 3.2.2 Concernant l'homologation..... | 35 |
| 3.2.3 Concernant la protection industrielle..... | 35 |
| 3.3 Le point aveugle de la biosécurité..... | 36 |
| 4 Recommandations..... | 38 |
| Bibliographie | 40 |
| Annexe 1 : Liste des personnes consultées | 42 |
| Annexe 2 : Liste des participants à l'atelier intermédiaire de restitution de l'étude | 43 |
| Annexe 3 : Propositions extraites des rapports de mission 2016 de la Direction du contrôle et de la certification des semences du Ministère de l'agriculture | 44 |
| Annexe 4 : Points de vigilance par textes réglementaires..... | 46 |

Avant-propos : rappel des termes de référence de l'étude

Après une prise de conscience des enjeux actuels liés au processus d'approbation d'une politique semencière, et de ses liens évidents avec le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire, Alternative Espace Citoyen et SWISSAID ont jugé important de compléter leur projet en cours, portant sur le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire, par un travail de recherche, information, sensibilisation et plaidoyer sur la question des semences.

Il s'agit d'analyser de manière objective la loi semencière complémentaire 2014-067 du 05 novembre 2014 existant au Niger et son implication sur les petits paysans, en identifiant à la fois les risques et les opportunités qui pourront ensuite servir de porte d'entrée à la défense des semences locales et paysannes¹. En outre il s'agira aussi d'analyser toutes les options prises par l'État dans le secteur semencier ainsi que leurs impacts sur le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire. L'étude analysera aussi les processus en cours au niveau de l'UEMOA/CEDEAO et la marge de manœuvre possible pour le Niger, afin de faire des propositions pertinentes et réalistes d'amélioration sur la réglementation semencière afin de la rendre plus favorable aux petits producteurs ruraux². Elle identifiera entre autres des actions clés à mener ainsi que les cibles, les messages pour une influence positive.

Au terme des conclusions des résultats de l'étude, une journée pluri acteurs d'échange et de réflexion sur les conclusions de l'étude sera organisée. La rencontre regroupera: les représentants de la plate-forme agro écologique (dont COPAGEN est membre), de la plate-forme paysanne du Niger, de la fédération des producteurs Mooriben, de la fédération des maraichers FCMN Niya, les représentants de la FUCOPRI, les représentants de l'AAPSN, les représentants du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage et d'autres structures publiques actrices du secteur semencier, les organisations de la société civile, le représentant du groupe parlementaire en charge des questions du droit à l'alimentation du Niger, les Représentants de SWISSAID et de Alternative Espace Citoyen etc. A partir des conclusions de l'étude et des orientations fournies, des actions d'information citoyenne et de renforcement des capacités sur les enjeux liés aux semences seront organisées début 2017, notamment des conférences publiques sur les enjeux liés aux semences, un débat télévisé sur la thématique semencière, et une journée parlementaire qui vise à informer les députés sur les derniers développements de la question semencière.

¹ Dans cette étude nous emploierons préférentiellement le terme semences paysannes qui incluent les semences traditionnelles et locales. En effet si on conserve le terme semences traditionnelles ou locales, on ne prend pas en compte les semences fermières de variétés introduites par les paysans (pas toujours des variétés améliorées du catalogue, parfois des variétés paysannes d'autre région).

² Le règlement CEDEAO, la loi nationale qui le complète et la politique semencière constituent un tout indissociable en matière de réglementation semencière au Niger. Le règlement communautaire constitue la base de toute la réglementation. La loi nationale le complète juste pour les dispositions qu'il a prévu pour être prises par les Etats et celles propres à l'Etat sans être en contradiction avec le cadre régional. L'analyse doit donc être précédée par cette précision pour une meilleure compréhension et commencer par le cadre régional.

Méthodologie

L'étude a été confiée à un panel de trois consultants, deux nationaux: Mme Mariama Abdourahmane et M. Saadou Aladoua et un international, M. Robert Ali Brac de la Perrière (voir page suivante). Elle s'est déroulée du 15 novembre 2016 au 15 janvier 2017. Leur méthodologie de travail a été la suivante :

- 1) Revue de la littérature institutionnelle, législative et scientifique concernant les politiques publiques nigériennes du secteur semencier conventionnel, et les autres cadres normatifs ayant une incidence sur les semences, comme :
 - le dispositif de biosécurité vis à vis des risques de la dissémination des organismes vivants modifiés (application du Protocole de Cartagena),
 - la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques des variétés locales et traditionnelles (application du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation et du protocole de Nagoya),
 - les droits de propriété intellectuelle qui touchent aux semences (application de l'annexe X de l'accord de Bangui révisé).

- 2) Identification des politiques et initiatives actuelles par les institutions et acteurs au Niger, les priorités recommandées, et les projets de lois en cours. Suivant les éléments obtenus, il a été nécessaire de constituer un échantillon raisonné d'acteurs à interroger :
 - des chercheurs de différents domaines et disciplines : pour connaître leurs travaux de référence mais aussi leurs points de vue sur les politiques, dispositifs et réalités au Niger en matière de système semencier ;
 - des opérateurs³ liés à la recherche ou à des organismes et services nationaux, compétents en matière de sélection, multiplication, promotion et vente de semences au Niger;
 - les organisations de producteurs de semences impliqués dans le secteur semencier conventionnel d'une part et les organisations de producteurs de semences paysannes d'autre part (associations ou coopératives);
 - les ONG nigériennes ou internationales en charge de la sensibilisation sur l'agroécologie, l'autonomie semencière, la biosécurité vis à vis des OGM, la souveraineté alimentaire et les droits à l'alimentation, qui permettront d'identifier des dispositifs efficaces de diffusion d'initiatives et d'informations;
 - des acteurs stratégiques et experts hors Niger auprès des institutions de recherche, des ONG sont venus en complément.

- 3) Présentation des premiers éléments de l'étude à mi-étape dans un atelier de restitution et une journée de réflexion pluri-acteurs. Cet atelier a été organisé par Alternative Espace Citoyen Niger (AEC) le 29 novembre 2016 à Niamey. Les principaux commentaires et réflexions issus de l'atelier ont été intégrés dans l'étude⁴.

³ Il s'agit des responsables des Chambres d'agriculture, des centres de multiplication des semences qui sont parapubliques.

⁴ Voir tableau récapitulatif des entretiens en annexe.

Consultant(e)s ayant réalisé cette étude

Mme. Mariama Abdourahamane, est agronome, conseillère principale à la cellule agriculture et élevage de la Présidence de la République du Niger. Elle a dirigé le département de Contrôle et de la Certification des Semences à la Direction Générale de l'Agriculture de 2014 à 2016.

Mme Abdourahamane intervient comme experte sur les systèmes semenciers (réglementation semencière nigérienne et CEDEAO, sécurité semencière.

M. Saadou Aladoua est magistrat, expert foncier et réinstallation au programme des Millénium Challenges, attaché à la Présidence de la République du Niger.

M. Aladoua intervient comme juriste expérimenté dans le droit rural.

M. Robert Ali Brac de la Perrière, est généticien, consultant en gestion des ressources génétiques des plantes. Il est le coordinateur général de l'association de solidarité internationale BEDE (Biodiversité, échanges et diffusion d'expériences)

M. Brac de la Perrière intervient comme consultant principal sur l'ensemble du cadre normatif semencier dans la perspective des droits des agriculteurs et des semences paysannes.

Pour le consultant principal, le travail de collecte de données s'est fait à distance entre le 15 novembre et le 22 novembre 2016. Les réunions et entretiens à Niamey se sont déroulés entre le 23 et le 30 novembre 2016. La rédaction de la première version de l'étude s'est déroulée à distance entre le 1 et 31 décembre 2016 avec des contributions complémentaires apportées par les consultants nationaux.

Sigles et abréviations

| | |
|------------|--|
| AEC | Alternative Espace Citoyen |
| ANDDH | Association nigérienne pour la défense des droits de l'Homme |
| APESS | Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en Savanes |
| APPSN | Association des Producteurs Privés de Semences du Niger |
| CAIMA | Centrale d'Approvisionnement en Intrants et Matériels Agricoles |
| CEDEAO | Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest |
| CERRA | Centre Régional de la Recherche Agronomique |
| CILSS | Comité Inter États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel |
| CMS | Centre de Multiplication des Semences |
| CNEV | Catalogue National des Variétés et Espèces Végétales |
| CNS | Comité National de Semences |
| COASem | Comité ouest africain des semences |
| COPAGEN | Coalition pour la protection du Patrimoine Génétique National du Niger |
| COTEVET | Comité Technique de Vérification des Textes |
| COV | Certificat d'Obtention Végétal |
| CRA | Chambre Régionale d'Agriculture |
| CRS | Comité Régional de Semences |
| CRMS | Centre Régional de Multiplication des Semences |
| DCCS | Direction du Contrôle et de la Certification des Semences |
| DDA | Direction Départementale de l'Agriculture |
| DGA | Direction Générale de l'Agriculture |
| DGPV | Direction Générale de la Protection des Végétaux |
| DHS | Distinction, Homogénéité et Stabilité |
| DOV | Droit d'obtention végétal |
| EPIC | Établissement Public à caractère Industriel et Commercial |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'agriculture |
| FCMN/ Niya | Fédération des Coopératives Maraîchères du Niger |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| FNEN-Daddo | Fédération nationale des éleveurs du Niger |

| | |
|---------|---|
| FSB | Ferme Semencière de Base |
| GPS | Groupement Paysan Semencier |
| I3N | Initiative 3N, « Les Nigériens Nourrissent les Nigériens » |
| ICRISAT | Institut International de Recherche sur les Cultures Tropicales Semi-arides |
| IFPRI | Institut de Recherche Internationale sur les Politiques Alimentaires |
| INRAN | Institut National de la Recherche Agronomique du Niger |
| IPDR | Institut Pratique de Développement Rural |
| IRI | Institut de Radio-isotope |
| NISEM | Nigérienne de Semence |
| OAPI | Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle |
| OGM | Organisme Génétiquement Modifié |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| OP | Organisation des Producteurs |
| PCN | Programme Céréaliier National |
| PDDAA | Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique |
| PDES | Plan de Développement Économique et Social |
| PFNP | Plateforme paysanne du Niger |
| PSN | Politique Semencière Nationale |
| RECA | Réseau des Chambres d'Agriculture |
| SOCCS | Structure Officielle de Contrôle et Certification de Semences |
| UAM | Université Abdou Moumouni |
| UEMOA | Union Économique et Monétaire Ouest Africaine |
| UPOV | Union pour la protection des obtentions végétales |
| USAID | United States Agency for International Development |
| WASA | West Africa Seed Alliance |

Résumé

Dans cette étude, nous nous sommes attachés à repérer l'espace laissé aux semences des variétés paysannes traditionnelles (qui représentent encore plus de 80% du secteur semencier) dans le cadre juridique et les politiques semencières au Niger, en tenant compte de la reconnaissance des droits des communautés (droits collectifs des agriculteurs) qui entretiennent ces variétés.

L'étude approfondit la nature du nouveau système semencier en cours d'installation au Niger, en analysant sa structure et son fonctionnement. Le règlement communautaire CEDEAO de 2008, la loi nationale 2014 qui le complète et la politique semencière de 2012 (cadre national plus général) constituent un tout indissociable en matière de réglementation semencière au Niger. Le règlement CEDEAO constitue la base de toute la réglementation. La loi nationale le complète seulement pour certaines dispositions en veillant à ne pas être en contradiction avec le cadre régional.

Comme la compréhension des enjeux dépasse le seul cadre de la loi semencière, l'étude s'intéresse aux autres textes juridiques qui affectent les droits des agriculteurs sur leurs semences et spécifiquement ceux produits par l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) qui définit dès 1999 la propriété industrielle des variétés végétales. Sont considérés aussi les textes relatifs à la biosécurité des semences des variétés OGM et ceux du Traité international des plantes (TIRPAA) qui soutiennent les droits des agriculteurs pour la conservation et l'utilisation des ressources génétiques des variétés paysannes traditionnelles.

L'étude confirme que la nouvelle réglementation a été conçue pour encadrer le système semencier institutionnel et industriel et faciliter le commerce des semences dans un espace économique libéralisé. La place accordée au système semencier paysan est réduite, parfois inexistante et sous-estimée par le politique comme par le législateur, au point où ce système semencier paysan majoritaire et historiquement le plus ancien, est parfois désigné comme « informel ». Pourtant la contribution des deux systèmes semenciers à la souveraineté alimentaire du pays, souveraineté résolument instituée par la Constitution du Niger, devra être prise en considération. La Loi semencière de 2014 et la politique semencière de 2012 cherchent à prendre en compte la cohabitation des deux systèmes, tout en laissant des marges d'interprétation pour les décrets d'application. Des analyses par rapport aux espaces d'interprétation encore possibles sont en cours.

Le nouveau cadre légal et réglementaire sur les semences apparaît d'une très grande complexité. Pas seulement aux agriculteurs, mais à tous les acteurs de la filière. L'étude montre clairement qu'il ne s'agit pas seulement de définir les normes de qualité des semences commercialisées, mais bien de restructurer complètement le système agricole à partir des exigences du marché mondial des semences industrielles. L'une des particularités du cadre normatif international sur les semences industrielles⁵ est qu'il articule plusieurs piliers, ou registres différents mais qui se complètent :

- 1^{er} pilier : la certification des semences,
- 2^e pilier : l'homologation des variétés,

⁵ Définition des termes utilisés :

Semences: Le cadre normatif international actuel sur les semences a été institué pour soutenir l'industrie semencière. Les semences qui répondent à ces normes sont parfois appelées semences conventionnelles ou semences industrielles.

Les semences produites dans le cadre d'une agriculture familiale et paysanne sont appelées soit semences traditionnelles ou semences paysannes si elles sont issues de variétés non homologuées, soit semences fermières ou semences de ferme si elles sont issues de variétés homologuées.

Propriété intellectuelle, propriété industrielle: La propriété intellectuelle comporte deux branches : la propriété littéraire et artistique d'une part, et la propriété industrielle, d'autre part. Le présent rapport s'intéresse à la seconde branche qui comporte des droits pouvant couvrir les semences de variétés végétales.

- 3^e pilier : la protection de la propriété industrielle des plantes par certificat d'obtention sur la variété ou par brevet.

Comme chaque registre fait appel à des acteurs différents, peu de législateurs et de techniciens en comprennent la cohérence ou sont capables d'en faire un suivi exhaustif.

Aujourd'hui la question de la certification des semences de qualité occupe toute la place dans les préoccupations des acteurs des filières semences au Niger. Le nouveau cadre (qui met en œuvre le règlement régional) est en cours d'installation et le fonctionnement est régulièrement évalué par le Service Officiel de Contrôle et de Certification des Semences (SOCCS) qui souligne les difficultés d'application, en raison surtout de l'insuffisance de ressources financières pour le fonctionnement dudit service⁶. Par ailleurs l'état du dispositif actuel concernant les tests d'homologation ne permet pas de proposer une seule variété nigérienne à la protection. La commission d'homologation n'est pas encore mise en place. Ce pilier du cadre normatif qui touche à la propriété industrielle des semences, semble pas encore sérieusement considéré, ni par les institutions, et encore moins par les organisations paysannes et la société civile. Or l'expérience de l'oignon Violet de Galmi prouve que des entreprises étrangères organisées peuvent facilement pirater et contourner les oppositions de l'Etat nigérien.⁷

Si le cadre légal et réglementaire sur les semences paraît encore fragile dans sa phase transitoire d'installation, l'absence de loi sur la biosécurité apporte une incertitude supplémentaire par rapport à l'introduction de semences OGM. On rappelle que le Burkina est le principal pays frontalier du Niger qui a déjà autorisé la culture de coton OGM Bt, et que des expérimentations d'OGM comme le Niébé Bt et le Sorgho biofortifié ont été signalées au Burkina.

Au terme de cette étude, on se rend à l'évidence d'un défaut de représentation des producteurs de l'agriculture familiale dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois qui influencent les systèmes semenciers. Il ne s'agit pas seulement de la loi semence, mais aussi des lois touchant à la propriété intellectuelle des variétés, des ressources génétiques et des savoirs locaux ou encore de la loi sur la biosécurité pour prévenir les risques biotechnologiques (OGM) sur les cultures. **La participation paysanne apparaît toujours infime ou inexistante.** Il apparaît alors nécessaire que la participation des premiers concernés, les petits producteurs familiaux soit pleinement assurée pour rendre les réglementations favorables à leur situation, qu'ils soient dans l'un ou l'autre des deux systèmes semenciers.

Aussi la première recommandation de l'étude est d'organiser des dispositifs institutionnels pour éclairer les petits producteurs sur les enjeux des semences et les impliquer réellement dans la régulation des systèmes semenciers. Elle précise que les agriculteurs devraient être impliqués par région et ou par filière, les priorités étant spécifiques à chaque culture.

En dehors des agriculteurs, tous les acteurs concernés par le cadre normatif des systèmes semenciers (techniciens, chercheurs, entrepreneurs, commerçants) sont porteurs de propositions concrètes pour améliorer l'information, la formation et le fonctionnement des dispositifs. **L'étude recommande d'organiser un espace de concertation entre tous les acteurs des systèmes semenciers (avec une représentation conséquente des petits producteurs** qui devront être préalablement consultés par région et par filière) pour permettre d'exposer l'ensemble des enjeux, présenter les expériences de terrain, échanger sur les propositions des filières et celles des différents secteurs concernés par le nouveau cadre juridique et réglementaire des semences.

⁶ Ministère de l'agriculture, Direction générale de l'agriculture (2016) : Appui à la mise en place de la réglementation semencière et à la structuration de la filière semencière oignon, rapport de mission, p.21
Ministère de l'agriculture, Direction générale de l'agriculture, Direction du contrôle et de la certification des semences (2016) : Rapport de la mission d'appui à la mise en place de la réglementation semencière et à la structuration de la filière semence riz dans les régions de Dosso, Niamey, Tillabéry, p.10

⁷ RECA (2013): Violet de Galmi, des semences du monde entier dans les boutiques du Niger. Notes d'information, brève 12 du 20 mars 2013

Si le processus de consultation et de concertation se déroule au cours de l'année 2017 il pourrait s'insérer comme un dispositif majeur de la révision de la politique semencière du Niger⁸.

Introduction

Le cadre juridique des semences au Niger est construit à partir de deux cadres régionaux distincts : d'une part celui de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI) qui définit dès 1999 la propriété industrielle des variétés végétales dont la réglementation est proche de la Convention UPOV 91, et d'autre part, depuis 2008, celui du règlement d'harmonisation des semences de la Communauté économique des états d'Afrique de l'ouest (CEDEAO) considéré comme une étape majeure du processus d'intégration des Etats.

Le secteur semencier international a connu une évolution rapide et profonde avec l'extension des biotechnologies et des droits de propriété industrielle sur les plantes. Depuis 20 ans avec la création des premières plantes brevetées OGM, la concentration des entreprises semencières s'est accélérée notamment avec leurs rachats massifs par les géants de l'agrochimie. En 2016, les fusions entre multinationales les plus importantes du secteur (Monsanto-Bayer : Syngenta-ChemChina : Dow- Dupont) ont engagé des dizaines de milliards de dollars (plusieurs fois le PIB du Niger) pour le contrôle mondial du marché des semences. Les cadres réglementaires mis en place dans les pays industriels pour réguler le commerce et la propriété industrielle sur les semences ont rapidement fait disparaître toutes les semences paysannes dans certains pays et réduisent considérablement les droits des agriculteurs à produire, multiplier, échanger et vendre leurs semences. Ces mêmes cadres réglementaires de promotion des semences industrielles s'étendent au reste de la planète par les accords internationaux et sont diffusés principalement à travers les espaces économiques régionaux.

Le Niger fait partie des pays en développement où les trois quarts de la nourriture sont produits par des petits agriculteurs qui n'utilisent qu'un quart des ressources en terre et en eau disponibles⁹. La majorité d'entre eux sélectionnent et produisent eux-mêmes leurs semences dans leurs champs. Ils pratiquent une agroécologie paysanne avec des échanges réguliers de semences avec leurs voisins afin de renouveler leur diversité. Les agriculteurs nigériens ont une expertise internationalement reconnue dans les cultures de mils, sorgho, niébé, oignon, qui couvrent plus de 95% de la surface agricole (FAOSTAT 2016) avec une utilisation presque exclusive d'une grande diversité de variétés paysannes traditionnelles. Près de 7000 échantillons de cette diversité issue des agricultures paysannes du Niger, dont 83 pour cent de mil et sorgho, sont stockés comme ressources génétiques dans les chambres froides des banques de gènes des centres internationaux de recherche de l'ICRISAT pour être mises à la disposition des sélectionneurs du monde entier.

La question qui se pose alors est : comment le nouveau cadre juridique construit pour le déploiement des semences industrielles va-t-il interagir avec le système semencier traditionnel paysan ? Peut-il consolider les savoir-faire des petits producteurs nigériens et leur production ou au contraire les exclure et limiter leurs droits sur leurs semences ?

Une partie de la réponse est déjà donnée par le Mouvement international des petits producteurs, La Via Campesina, dans une récente analyse sur les droits des agriculteurs (septembre 2016), je cite :

⁸ Les objectifs de la politique semencière ont été fixés par rapport à l'Initiative 3N qui est un des axes majeurs du Plan de Développement Economique et Social (PDES) 2012-2015. Le nouveau plan est sur la période 2017-2021. Les objectifs de la PSN doivent donc être revus mais le processus n'a pas démarré.

⁹ <https://www.grain.org/fr/article/entries/4960-affames-de-terres-les-petits-producteurs-nourrissent-le-monde-avec-moins-d-un-quart-de-l-ensemble-des-terres-agricoles>

« Le recours aux semences industrielles, améliorées ou génétiquement modifiées, est souvent présenté comme plus simple et plus efficace que les sélections paysannes. Il ne peut cependant pas répondre aux besoins de l'agroécologie paysanne. Les semences industrielles sont trop chères. Sélectionnées et produites en grande quantité pour être diffusées sur de très grandes surfaces, elles ne peuvent pas être adaptées à chaque terroir local. Destinées aux monocultures industrielles d'exportation vers les marchés globaux, elles ne sont pas adaptées à la diversité des cultures vivrières locales. Même lorsqu'elles sont distribuées gratuitement, elles exigent le recours à une mécanisation lourde et à de multiples intrants chimiques toxiques et trop coûteux. Les paysans devraient cependant pouvoir utiliser et multiplier librement celles d'entre elles amenant un ou deux caractères intéressants pour les sélectionner et les adapter à leur écosystème agricole local. »

Notre étude cherche à approfondir la nature du nouveau système semencier en cours de mise en place au Niger, en analysant sa structure et son fonctionnement. Comme la compréhension du système dépasse le seul cadre de la loi semencière, nous élargirons notre investigation aux autres textes juridiques qui affectent les droits des agriculteurs sur leurs semences et spécifiquement ceux touchant la protection de la propriété industrielle, ceux relatifs à la biosécurité des semences des variétés OGM et plus positivement, les droits qui soutiennent la conservation et l'utilisation des ressources génétiques des variétés paysannes traditionnelles. Par la suite nous produirons une analyse critique du cadre juridique en cours d'installation en mettant en avant des points de vigilance pour servir de base à un débat entre les acteurs. Des recommandations compléteront l'étude pour proposer des pistes d'amélioration de la réglementation semencière afin de la rendre plus favorable aux besoins de l'agriculture familiale et des petits producteurs.

1. Le nouveau système semencier, structure et fonctionnement

1.1 Historique du système semencier institutionnel au Niger

1.1.1 Semences

Après la grande sécheresse de 1974, le ministère du Développement Rural a mis en œuvre dès 1976 le Programme Céréalière National (PCN) avec l'assistance technique de l'USAID.

Six centres de multiplication des semences (CMS) ont été créés et dotés d'infrastructures et d'équipements de base. Il s'agit de la ferme semencière de base de Lossa et des centres régionaux de multiplication de semences (CRMS) de Angoul Gamdji (région de Zinder), Doukou-doukou (région de Tahoua), Guéchémé (Région de Dosso), Hamdallaye (Région de Tillabéri) et Kouroungoussaou (Région de Maradi). Ces centres devaient faciliter la production et la diffusion des semences des variétés améliorées des principales cultures pluviales. Ils se situaient au cœur d'un schéma de production et de diffusion des semences où l'État jouait l'essentiel des rôles dans la mise à disposition des semences de qualité aux producteurs utilisateurs. Dans ce schéma, la ferme de Lossa produisait des semences de base, les centres régionaux la première génération des semences alors que les producteurs multiplicateurs formés autour des centres s'occupaient de la production de la deuxième génération de semences destinées à la diffusion.

L'ensemble de la chaîne semencière était fortement financé par l'État et ses partenaires à travers des projets dont le Programme Céréalière National, le Programme de Développement des Activités Semencières et le Programme National de Recherche Agronomique.

La fin de l'« État providence » dans les années 90, consécutif au programme d'ajustement structurel, a non seulement engendré une perturbation du schéma cité plus haut mais également un ralentissement voire un arrêt de la production de semences dans les différents centres et aux alentours. La production de semences certifiées a ensuite timidement repris avec l'appui aux organisations des producteurs (OP) par certains projets et ONG et la FAO à la fin des années 90 et début 2000. A cette même période on assistait également à la naissance des premières fermes semencières privées et à la création de l'unité semencière de l'INRAN qui assurait l'approvisionnement en semences de base aux producteurs multiplicateurs.

Aujourd'hui, à la faveur de la consolidation de l'environnement réglementaire et institutionnel, on assiste à une réorganisation de la filière et à une redynamisation de la production de semences de toutes catégories, due principalement à une éclosion des opérateurs privés de semences. Les productions de la première génération et de la deuxième génération de semences certifiées sont assurées principalement par les entreprises semencières privées nigériennes, celle des semences de base¹⁰ étant toujours principalement fournie par les institutions de recherche publiques (essentiellement INRAN) et internationales (ICRISAT) et dans une moindre mesure par les privés (voir Annuaire de disponibilité de semences 2016). La ferme semencière de Lossa et les centres régionaux de semences (Angoul Gamdji (région de Zinder), Doukou-doukou (région de Tahoua), Guéchémé (Région de Dosso), Hamdallaye (Région de Tillabéri) et Kouroungoussaou (Région de Maradi), accompagnent timidement la multiplication des semences (G4 et R1) au gré de l'appui financier des projets.

¹⁰ Les catégories de semences sont réglementairement les parentales (G0), les pré-base de G1 à G3, les bases G4 et les certifiées R1 et R2.

Les centres régionaux de multiplication de semences créés à Agadez et à Diffa respectivement par les arrêtés n°206/MAG/EL/DGA et n°207/MAL/EL/DGA du 25 novembre 2010 ne sont pas encore opérationnels.¹¹

1.1.2 Pépinières fruitières

Les pépinières fruitières¹², quant à elles, ont été mises en place pour la plupart dans les années 1950. Leur mission initiale est la production et la diffusion de plants fruitiers de qualité et l'appui-conseil aux arboriculteurs. Les producteurs ont été organisés en coopératives avec l'appui financier et technique des partenaires dont l'Institut français de recherches fruitières (IRFA) et la coopération belge. Il faut aussi ajouter l'encadrement des producteurs par les agents de l'État. Ces appuis multiformes ont permis d'atteindre des résultats significatifs.

Cependant, avec le retrait des partenaires financiers et le désengagement progressif de l'État, ces pépinières rencontrent actuellement d'énormes difficultés allant jusqu'à la disparition de certaines d'entre elles (cas de Guidan Ider). On constate en effet des occupations désordonnées des périmètres aménagés. Les espaces réservés aux pépinières et parcelles de démonstration sont dans la plupart des cas morcelés en vergers ou destinés à d'autres cultures. Les structures des organisations des producteurs mises en place ne fonctionnent plus convenablement.

1.2 La cohabitation de deux systèmes semenciers très différents

Au Niger, comme dans les autres pays de la sous-région, deux systèmes semenciers cohabitent : 1) un système semencier paysan traditionnel et 2) un secteur semencier conventionnel, encore peu industrialisé. En fonction des cultures, la proportion de semences issues du système semencier paysan traditionnel varie. Elle est plus forte pour le gombo, l'oignon et le riz et elle excède les deux tiers pour les cultures vivrières pluviales comme le mil, le sorgho et le niébé, alors que pour les cultures irriguées notamment les espèces maraichères, c'est l'inverse : les semences sont en grande majorité (voir exclusivement pour certaines cultures comme le chou, la pomme de terre) issues du système semencier industriel. Les filières sont donc différemment touchées par le cadre législatif et les enjeux sont différents pour le mil, l'oignon ou le niébé.

1) Les systèmes semenciers paysans traditionnels, assurent depuis des milliers d'années les productions alimentaires de générations de Nigériens. Ils sont divers, en fonction des types de cultures et des terroirs. Ils sont organisés de façon horizontale par des producteurs qui sélectionnent, multiplient, échangent des variétés depuis des générations selon des règles d'usage qu'ils définissent eux-mêmes. Contrairement au secteur semencier conventionnel qui sépare les activités de production de semences de celles de la production alimentaire, les systèmes semenciers paysans traditionnels intègrent les deux fonctions, ce qui leur permet d'adapter régulièrement leurs variétés à leurs nouveaux besoins. En effet, environ 10% (8 à 12% en fonction des années) des paysans du Niger qui cultivent dans des zones de grande précarité consomment leurs semences et sont dépendants de l'aide publique en semence. Presque tous les autres, sauf les maraîchers et les exploitants des cultures irriguées dites encadrées qui utilisent les semences commerciales, soit au moins 60% des agriculteurs du Niger sélectionnent dans leurs variétés et les adaptent aux changements climatiques¹³. La grande diversité des semences des variétés dites traditionnelles ainsi entretenues est considérée par l'État nigérien comme un patrimoine national. Ce sont les ressources

¹¹ Le détail des productions en semences pour les différentes espèces sont données dans l'étude COPAGEN 2014 soutenue par SWISSAID sur le secteur semencier du Niger.

¹² NB : Les plants sont concernés par le règlement CEDEAO au même titre que les semences.

¹³ À ce sujet, lire les travaux de recherche de l'IRD ou des universitaires d'Orsay et du Museum, notamment : « Frontières des hommes et échanges des plantes cultivées » (T. Robert, A. Luxereau, H.I. Joly, M. Diarra, L. Benoit, Y. Dussert, A. Jika Naino et A. Abad). Les Cahiers d'Outre-Mer, 2014, n° 265, pp. 1-116.

génétiques issues de ce patrimoine qui servent à alimenter les programmes de sélection des semences certifiées.

- 2) Le système des semences conventionnelles et industrielles (parfois appelé système formel), est composé aussi bien de petits producteurs (1012 en 2015) que d'organisations de producteurs (4 en 2015) et de quelques entreprises semencières (17 en 2015) qui sont plus producteurs et distributeurs de semences (Annuaire de disponibilité de semences 2016). Il comporte l'ensemble des acteurs d'une filière verticale chargés des différentes activités liées à la production semencière qui se retrouvent à l'intérieur de trois fonctions essentielles, à savoir : i) la sélection de nouvelles variétés impliquant les institutions de la recherche, ii) la multiplication à grande échelle de variétés officiellement homologuées, et iii) la distribution dans le commerce de semences de qualité certifiées. Une quatrième fonction transversale aux trois autres est conduite par les acteurs chargés du contrôle pour réglementer le secteur et assurer la qualité des semences.

La nouvelle réglementation a été conçue pour encadrer le système semencier conventionnel et industriel et faciliter le commerce des semences dans un espace économique libéralisé. La place accordée au système semencier paysan est réduite, parfois inexistante et sous-estimée par le politique comme par le législateur, au point où ce système semencier paysan majoritaire et historiquement le plus ancien, est parfois désigné comme « informel ». Pourtant la contribution des deux systèmes semenciers à la souveraineté alimentaire du pays, résolument institué par la Constitution du Niger dans son article 146, devra être prise en considération dans l'étude, même si à travers les textes de politique semencière, législatifs et réglementaires, nous disposons davantage d'éléments sur un système semencier conventionnel et industriel qu'on cherche à développer, que sur le système semencier paysan traditionnel.

1.3 Les trois piliers de la réglementation des semences industrielles

Avant de considérer les textes juridiques en vigueur au Niger et dans la sous-région, il est utile de rappeler brièvement les trois piliers du cadre réglementaire des semences industrielles qui s'est constitué dans les pays occidentaux dès la fin de la deuxième guerre mondiale et qui est aujourd'hui proposé, certains disent imposé, à tous les pays de la planète dans le cadre de la mondialisation des échanges commerciaux.

En effet, à part quelques techniciens et chercheurs du domaine, peu de gens connaissent la réalité technique de la **certification** des semences, l'**homologation** des variétés, et la **protection industrielle** qui forment le triptyque réglementaire de la diffusion des semences industrielles. La plupart des acteurs ne considèrent qu'un seul volet du triptyque : la certification de semences de qualité. Ils ignorent que ce volet concernant la certification est structurellement lié à deux autres - celui de l'homologation variétale d'une part, et celui de la protection des droits de propriété industrielle sur les variétés - autour du concept de « pureté variétale » d'autre part.

1) Certification :

Le premier pilier réglementaire concerne la certification de la qualité de la semence.

Cette certification met en œuvre un dispositif de contrôle en champs de multiplication et aussi en laboratoire pour s'assurer de la bonne germination, d'un taux d'humidité bas pour une conservation correcte, et de l'absence de saleté ou de graines d'autres espèces. De plus la semence ne pourra être certifiée "de qualité" que si elle répond à une exigence de pureté de la variété. La « **pureté variétale** » est une exigence normative clé, qui se retrouve dans les **trois piliers**. Elle est centrale dans le dispositif réglementaire et permet d'exclure du marché toute variété « non pure », et notamment toutes les variétés traditionnelles paysannes.

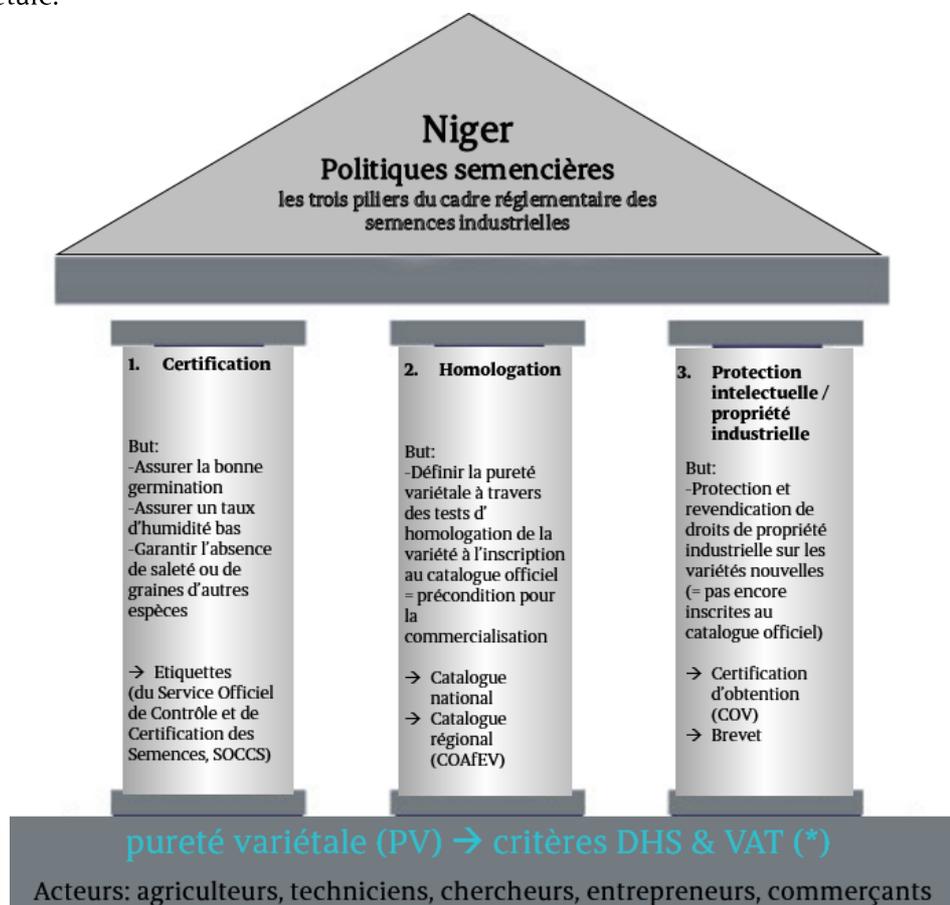
2) Homologation :

Cette pureté variétale va être définie à travers des tests d'homologation de la variété à l'inscription au catalogue officiel, homologation qui représente le deuxième pilier de la réglementation. Sans homologation, aucune variété n'a le droit d'être commercialisée. Les tests d'homologation sont organisés dans des stations de recherche dans des conditions agronomiques très contrôlées. Ils sont de deux sortes :

- Les premiers sont appelés critères DHS. Ils évaluent la **Distinction** de la nouvelle variété avec les variétés déjà inscrites au catalogue ; ils définissent aussi l'**Homogénéité** selon des critères très précis et enfin la **Stabilité** pour que les semences mises sur le marché donnent toujours les mêmes caractéristiques de la variété.
- Les seconds sont appelés VAT ou VATE. Ils évaluent la **Valeur Agronomique** (souvent le rendement), **Technologique et Environnementale**. Ces tests sont appliqués pendant deux ans aux espèces de grande culture, dans des conditions contrôlées des stations expérimentales (avec intrants, parfois irrigation).

3) Protection industrielle :

La pureté variétale va aussi conditionner le fonctionnement du troisième pilier réglementaire qui a trait à la revendication de droits de propriété industrielle sur les variétés nouvelles (c'est à dire non encore inscrites au catalogue officiel). Ce sont les mêmes tests DHS qui sont requis pour évaluer les demandes de protection industrielle d'une variété, appelée droit d'obtention végétale.



¹⁴ * 1) Critères DHS: ils évaluent la Distinction de la nouvelle variété avec les variétés déjà inscrites au catalogue ; ils définissent aussi l'Homogénéité selon des critères très précis et enfin la Stabilité pour que les semences mises sur le marché donnent toujours les mêmes caractéristiques de la variété

2) VAT ou VATE: ils évaluent la Valeur Agronomique (souvent le rendement), Technologique et Environnementale. Ces tests sont appliqués pendant deux ans aux espèces de grande culture, dans des conditions contrôlées des stations expérimentales (avec intrants, parfois irrigation).

L'attention qui a souvent été focalisée sur la certification de la qualité des semences (pilier 1) doit aussi se porter sur la mise en œuvre des conditionnalités de pureté variétale définies dans les deux autres piliers réglementaires et qui sont ou seront au centre des conflits d'appropriation et de déclassement des variétés traditionnelles du Niger.

1.4 L'influence marquante de la législation régionale CEDEAO

Au bout d'un long processus conduit entre 1999 et 2007, la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS, ont mis en place au niveau régional un système juridique sur les semences, et ont coordonné sa mise en place au niveau des États membres. Le consensus obtenu en 2014 entre les trois instances (CEDEAO, CILSS et UEMOA) met en place un seul et unique Comité régional des semences en charge de les accompagner dans la mise en œuvre du règlement semencier régional harmonisé.

En 2008 le processus a produit deux instruments juridiques majeurs :

- 1) Le Règlement N°C/REG.4/05/2008 de la CEDEAO portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace CEDEAO, élargi aux espaces de l'UEMOA et du CILSS ;
- 2) Le Catalogue ouest africain des espèces et variétés végétales (COAFEV).

1.4.1 Le Règlement N°C/REG.4/05/2008 de la CEDEAO

« Ce règlement s'inscrit dans la droite ligne des options fondamentales de la politique agricole commune (ECOWAP) et vise entre autres à créer les conditions favorables à l'émergence d'une industrie semencière forte, capable d'assurer un approvisionnement régulier, au moment opportun, en semences de qualité, en quantité suffisante et à des prix abordables dans les 17 pays de l'espace sous régional. »¹⁵

Le règlement C/REG.4/05/2008 a une valeur de loi communautaire et produit donc les mêmes effets juridiques qu'une loi nationale au plan interne.

Le système juridique mis en place au niveau régional, opérationnalisé à travers des Directives et Règlements, fonctionne sous forme de traités ayant **une valeur juridique supranationale**. La place de ces outils juridiques dans l'ordre normatif des États membres, est au-dessus de la loi et en dessous de la Constitution. Contrairement aux traités ordinaires dont l'entrée en vigueur est conditionnée par une loi de ratification, comme le dispose l'Art. 171 de la Constitution, « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie » ; les Règlements de la Communauté sont directement applicables dans un État membre dès leur publication au Journal Officiel, sans passer par une procédure parlementaire. **Les règlements sur les semences sont devenus applicables au Niger et opposables à tous les citoyens dès leur publication au Journal Officiel de la République du Niger (J.O.R.N).**

Des règlements d'exécution et des manuels de procédures adoptés ou en projet, sont répertoriés comme textes d'application :

¹⁵ Extrait de la Note conceptuelle de la réunion de lancement et statutaire du Comité régional des semences (COASEM & CRSU) mise en œuvre du règlement semencier régional harmonisé, 3 et 4 août 2015, Abidjan, Côte d'Ivoire

- Règlement d'Exécution du 01/06/2012 relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du Comité Ouest Africain des Semences Végétales et Plants de la Communauté¹⁶;
- Manuel de procédures pour l'inscription des variétés au catalogue ;
- Manuel de procédures pour le contrôle de la qualité et la certification des semences.
- Projet de Règlement d'Exécution portant organisation du catalogue (avant-projet adopté en projet par la deuxième réunion statutaire du comité régional des semences)
- Projet de Règlement d'Exécution portant règlements techniques annexes relatifs aux modalités de production, de contrôle de qualité et certification des Semences (avant-projet adopté en projet par la deuxième réunion statutaire du comité régional des semences)
- L'Avant-projet de Règlement d'Exécution portant modalités d'importation et d'exportation des Semences n'est pas encore soumis aux États.

Le règlement s'articule autour de trois priorités : i) La primauté de l'application directe du règlement sur l'ensemble du territoire des États membres de la CEDEAO ; (ii) les mesures complémentaires à prendre par les États membres et les mesures complémentaires relevant de la Commission de la CEDEAO ; (iii) les procédures de mise en œuvre correcte et ordonnée du règlement de 2008.

Le Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le Développement Agricoles (CORAF/WECARD) fait partie des quatre organisations sous régionales (OSR) qui forment le Forum pour la Recherche Agricole en Afrique (FARA). En tant que bras technique de la CEDEAO, il est chargé de coordonner et animer le Comité Régional des Semences ainsi que la mise en place des 17 Comités Nationaux des Semences. Il met en œuvre le pilier IV du PDDAA (Amélioration de la recherche agricole, diffusion et adoption de technologies) avec comme objectifs d'améliorer durablement la productivité agricole et la compétitivité des marchés en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Le processus de mise en œuvre du règlement est soutenu par l'Agence de Coopération des États-Unis (USAID). Les États-Unis sont le deuxième exportateur de semences et le premier producteur de semences OGM au monde.

« USAID et ses partenaires régionaux et nationaux soutiennent le renforcement des capacités institutionnelles et techniques, et le développement du marché des semences, à travers l'accès à de nouvelles ressources génétiques et semences. L'objectif final de ce soutien est d'accélérer le commerce des semences de qualité certifiée à travers la réglementation régionale harmonisée des semences. » Alexandre Deprez¹, Directeur de la Mission Afrique de l'ouest de l'USAID.

Le Catalogue régional ou COAfEV

C'est le document officiel commun aux États membres qui contient la liste de toutes les espèces et variétés végétales des différents catalogues nationaux.

Ce document présente la liste limitative des variétés ou types variétaux dont les semences peuvent être produites et commercialisées sur le territoire constitué par les dix-sept pays de la CEDEAO. **Ce qui signifie a contrario que toutes les variétés qui ne sont pas inscrites ne peuvent plus être produites et commercialisées comme semences conventionnelles mais peuvent être reproduites par l'agriculteur comme semences de ferme.** En principe, les

¹⁶ Le COASem se rapporte à la CEDEAO. Avec l'harmonisation sur tout l'espace CEDEAO, UEMOA et CILSS on parle désormais de Comité Régional de semences.

semences de ferme sont produites par l'agriculteur pour ses propres besoins, mais aucune disposition n'empêche les échanges et dons. C'est pour la commercialisation qu'il faut un plaidoyer, car l'article 70 du règlement régional dit que seules sont commercialisées au niveau régional les semences des variétés inscrites au catalogue. Le plaidoyer portera sur la formalisation de la cohabitation des deux systèmes.

Le Catalogue ouest africain des espèces et variétés végétales (COAFEV) a été élaboré dans le cadre du projet GCP/RAF/367/FRA mis en œuvre par la FAO et financé par le Ministère de l'Agriculture Français. La France est le premier exportateur mondial de semences et le premier producteur de semences européen. Elle reste très influente dans la région pour aider à structurer un cadre réglementaire favorable à l'industrie semencière.

Les tests d'homologation des variétés pour l'inscription au catalogue sont les pièces maîtresses du système de réglementation semencière. Les critères de pureté variétale ont été considérablement assouplis pour permettre à chaque État d'inscrire dans ce premier catalogue un nombre important de variétés sans passer par les tests DHS et VAT, car le dispositif n'était pas encore en place.

Le Catalogue régional de 2008 actualisé ainsi que le règlement d'exécution portant organisation du catalogue viennent d'être validés par les États membres à travers la deuxième réunion statutaire du comité régional des semences qui est la somme des comités nationaux des semences. Ce qui laisse présager qu'un nouveau Catalogue régional sera publié prochainement.

1.5 La politique nationale semencière

La politique nationale du Niger a été élaborée en décembre 2012.

L'objectif visé à travers l'adoption de cette politique nationale du Niger est de « créer un environnement propice au développement d'une véritable industrie semencière avec forces traçabilités pour mieux sécuriser les producteurs ruraux, à l'amélioration de la productivité agricole et partant du fait, à l'augmentation des productions et des revenus des agriculteurs et enfin à la conservation de l'agro-biodiversité nationale. » Cette politique qui vise à créer un environnement institutionnel en harmonie avec le règlement CEDEAO 2008, est en phase avec l'initiative 3N « les Nigériens Nourrissent le Niger » qui ambitionnait de porter le taux de couverture en semences de qualité (à savoir les semences produites dans le système contrôlé) de 8% en 2012 à 30% en 2015.

« **Semence de qualité** » n'est pas un terme juridique mais celui du discours dominant, associant semence de qualité à certification et à variété commerciales. Cette communication reproduite dans les discours des bailleurs, d'ONG et officiels discrédite la qualité des semences paysannes qui sont pour la plupart de très bonne qualité, mais ne peuvent être certifiées et rentrer dans le système normatif des semences industrielles.

La politique semencière intègre un ensemble d'actions et de mesures capables de renforcer les différentes composantes de la filière semence. Les éléments clés de la politique semencière sont :

- la définition claire du rôle de chaque acteur de la filière semencière ;
- la définition d'un cadre institutionnel et juridique adapté, à la fois souple et incitatif ;

- le renforcement des capacités opérationnelles des différents intervenants aussi bien du secteur public que du privé ;
- la formation diplômante et qualifiante des chercheurs (sélectionneurs et technologues), des laborantins et des inspecteurs semenciers de la filière ;
- le développement de l'Entreprenariat semencier en faveur des jeunes et des femmes ;
- l'incitation à l'inter-professionnalisation des producteurs et des distributeurs semenciers ainsi que leur accompagnement pour les aider à se fédérer en association interprofessionnelle.

Pour notre étude nous nous sommes attachés à repérer l'espace laissé aux semences des variétés paysannes traditionnelles, qui représentent encore plus de 80% du secteur semencier, en tenant compte de la reconnaissance des droits des communautés (droits collectifs des agriculteurs) qui entretiennent ces variétés.

Nous souhaitons mettre en évidence les points suivants, d'une part pour informer les producteurs et les ONG qui les soutiennent, et qui sont pour la plupart encore très ignorants de la loi, et d'autre part pour construire le débat multi-acteurs interne au Niger, qui aura à répondre à des questions telles que « Est-il possible de s'appuyer sur ces points pour défendre les intérêts des petits producteurs ? de quelle manière ? y a-t-il des points qui manquent et devraient être mentionnés pour la protection des intérêts des petits producteurs ? Ou des points qui sont contre les variétés paysannes, contraignent leur utilisation ? ». Toutefois, à ce stade, les consultants de l'étude auront du mal à aller plus loin.

Au point 6.1., l'État considère que les « variétés traditionnelles » ou « écotypes locaux » constituent un patrimoine national et doivent à ce titre être gérées dans l'intérêt de la nation et conformément aux conventions internationales ratifiées par le Niger¹⁷. A cet effet l'État veillera à préserver ce matériel végétal sélectionné in situ durant des décennies par les populations et à garantir en conséquence la préservation du patrimoine semencier qui en est issu.

Au point 6.3., la politique nationale semencière évoque aussi un système *sui generis* pour la protection de la propriété intellectuelle¹⁸, qui ne semble pas tenir compte de la nature des droits de propriété intellectuelle, dont la réglementation est complètement déléguée à l'OAPI par les accords de Bangui. Cependant elle affirme « *le droit aux agriculteurs d'utiliser librement toute variété à des fins de semis de leurs propres champs ainsi que le droit des sélectionneurs d'utiliser librement la variété à des fins de recherche. Il reconnaîtra en outre le droit aux agriculteurs d'utiliser, d'échanger, de partager ou de vendre la production de leur ferme issue de toutes variétés sans qu'ils soient soumis aux conditions de protection des obtentions végétales.*

.../... en ce qui concerne spécifiquement les variétés dites « traditionnelles » (ou écotypes locaux) qui représentent un réservoir de gènes d'importance économique certaine, il est admis que celles-ci appartiennent aux communautés dont les membres peuvent s'en servir selon leurs besoins sans remplir les critères pour l'octroi du droit à la protection. Toutefois, l'État est tenu de prendre les mesures nécessaires pour les inventorier, les caractériser et leur donner ensuite la place de choix qu'elles méritent dans les ressources phytogénétiques nationales. »

¹⁷ N.B. il s'agit notamment de la Convention sur la diversité biologique, du Protocole de Cartagena sur les risques biotechnologiques, du Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages, et le Traité international sur les ressources phytogénétiques.

¹⁸ Les Accords sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) issues du Traité de Marrakech avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), oblige les pays partie de se reconnaître le brevet ou un système *sui generis* sur les variétés végétales (article 27 3b). *Sui generis* veut dire propre aux traditions et à la culture du pays. On peut comprendre alors que le Niger ne souhaite pas breveter les plantes et veuille trouver un autre système de protection intellectuelle attachée à sa tradition. Cependant le Niger a donné une délégation de sa souveraineté en matière de propriété intellectuelle à l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle, (OAPI). Et OAPI a déjà défini comme *sui generis*, la Convention UPOV 1991.

Le point 8 montre une ouverture assouplissant les rigueurs du règlement communautaire : « Par ailleurs, les textes législatifs et réglementaires, tout en restant en conformité avec ceux de l'espace CEDEAO, laisseront à titre transitoire la possibilité à la grande majorité des petits exploitants de pouvoir accéder à une autre catégorie de semences que celles certifiées. Il est institué un système de qualification des semences qui laisse la responsabilité du contrôle de qualité au champ à l'établissement semencier avec la possibilité de création de label (semences déclarées de qualité acceptable par exemple). »

La politique semencière définit les grandes lignes du cadre institutionnel, que nous détaillerons dans le chapitre suivant. Toutefois il est bon de souligner ici que la Structure officielle de contrôle et de certification des semences (SOCCS) dépendant de la Direction générale de l'Agriculture du ministère de l'Agriculture, dispose de laboratoires d'analyse des semences dont la fonction principale est de s'assurer de la qualité des semences produites et commercialisées dans le pays et de veiller au respect de la législation et de la réglementation semencière. Il est prévu que la SOCCS sera dotée d'une autonomie financière et de gestion.

Selon les techniciens de la SOCCS, la politique semencière a été définie en 2012 pour 5 ans et elle doit être révisée par le gouvernement du Niger avec un plan d'action. **L'année 2017 est donc une période très favorable pour poursuivre les concertations et le plaidoyer sur les orientations du cadre semencier**

1.6 Le cadre réglementaire semencier actuel du Niger

Les règlements d'exécution peuvent être considérés comme les décrets/arrêtés d'application du règlement communautaire CEDEAO de 2008. Ces règlements d'exécution doivent être élaborés de manière suffisamment précise, pour compléter le règlement communautaire. Début 2017 certains ont été élaborés, d'autres sont en cours. En outre la Loi 2014-67 du 5 novembre 2014 (approuvée) complète le Règlement C/REG.04/05/2008 portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des Semences Végétales et Plants dans l'espace CEDEAO.

Des institutions et instruments ont été mis en place, notamment :

- la Direction du Contrôle et de la Certification des Semences (DCCS), qui est affilié au ministère de l'agriculture, en tant que Structure Officielle de Contrôle et de Certification des Semences (SOCCS) ;
- le Comité National des Semences Végétales et Plants (CNS) ;
- le Catalogue National des Espèces et Variétés Végétales (C.N.E.V.) ;
- ainsi que les documents administratifs et les règlements techniques relatifs aux règles du contrôle de qualité et certification des semences des espèces végétales et plants au Niger.

À noter que la bonne représentation au sein du Comité National des Semences Végétales et Plants (CNS) des petits producteurs représentant le système semencier traditionnel reste une question de gouvernance centrale à régler (voir chapitre 1.6.3, p.25).

La Loi 2014-67 du Niger complétant le règlement C/REG.4/05/2008 présente plusieurs articles pouvant être considérés comme favorables aux droits des agriculteurs et à la protection des variétés traditionnelles, notamment :

- Article 11. La protection que confère le droit d'obtention végétale ne porte pas atteinte au droit des agriculteurs d'utiliser la variété à des fins de production alimentaire, ni au droit d'utilisation de cette variété à des fins de recherche et de formation. (Cet article est certes limitatif, c'est la transposition du droit des industriels européen un peu atténué, mais il est possible de s'en servir comme une base).

- Article 14 : Aucune personne ne peut faire sortir des semences de variétés traditionnelles du territoire national sans autorisation préalable du Ministère en charge de l'Agriculture. La gestion des ressources phylogénétiques locales collectées ou conservées par des organismes étrangers de recherche est faite conformément à la réglementation en vigueur. (Cet article est favorable pour aider à lutter contre la biopiraterie).

Cependant d'autres articles peuvent faire l'objet d'une interprétation plus contestable.

Ainsi l'article 4 qui dispose que « Les variétés traditionnelles constituent un patrimoine national. Elles sont gérées dans l'intérêt de la Nation et conformément aux conventions internationales ratifiées par le Niger. Les variétés créées sont la propriété de l'obteneur. »

En effet la notion de variété créée est toujours relative. Certains obtenteurs n'ont pas hésité à revendiquer un droit de propriété sur une variété traditionnelle. L'exemple de Tropicasem pour l'oignon Violet de Galmi puis de Damani permet d'illustrer une revendication abusive. **Comme la plupart des variétés améliorées du catalogue actuel sont à la base des variétés traditionnelles qui ont été épurées, et que cela peut suffire pour déposer un droit de propriété intellectuelle, il paraît problématique de faire une telle distinction, au risque de donner libre cours à la biopiraterie.**

Par ailleurs, l'article 16 sur les dispositions pénales peut conduire à criminaliser des petits paysans qui sont dans l'exercice de leurs droits de produire, échanger et vendre leurs semences, si le texte est pris au pied de la lettre par un inspecteur tatillon. En effet l'article stipule : « *Sans préjudices du Code Pénal et du Code de procédure pénale, sont punis d'un emprisonnement de 3 mois à 2 ans et d'une amende de 20 000 à un million de francs CFA ou l'une de ces deux peines, sauf dérogation accordée par le Ministère en charge de l'Agriculture, ceux qui : auront produit des semences sans carte professionnelle ; auront commercialisé des semences sans agrément ; auront importé ou exporté des semences conventionnelles sans déclaration préalable ; auront produit, introduit ou commercialisé des semences ou tout autre matériel génétique végétal non inscrit au Catalogue officiel des semences.* » Cependant, si on considère que le règlement ne porte pas sur les semences de ferme c'est seulement l'inspecteur qui ne connaît pas suffisamment les textes qui peut poser problème aux petits paysans.

1.6.1 Homologation des variétés au Catalogue : état de la mise en œuvre

Le Niger s'est approprié le Manuel de procédures d'homologation des variétés depuis janvier 2009 pour se conformer aux dispositions réglementaires régionales.

Il a procédé à l'élaboration et à l'édition du catalogue national des espèces et variétés végétales en 2010 (révisé en 2012) à travers un comité technique mis en place par arrêté pris par le ministre de l'Agriculture.

Une session de formation sur les examens DHS/VAT et le manuel de l'utilisateur du système d'information de gestion des données a été organisée en 2011 à l'intention des acteurs (sélectionneurs, agents du service semencier).

En mai 2014, une autre formation (cette fois-ci régionale) sur la mise à jour des Catalogues nationaux des espèces et variétés végétales a été dispensée à l'intention des acteurs nationaux.

Le dispositif d'homologation n'est cependant pas encore fonctionnel et des dispositions sont en cours par les services techniques pour :

- la (ré)adaptation et l'adoption du manuel de procédures pour l'inscription des variétés au catalogue régional des espèces et variétés (homologation) ;
- une mise à jour du catalogue national des espèces et variétés pour compléter la description des variétés déjà inscrites, poursuivre l'inscription des nouvelles variétés et

éditer le nouveau catalogue national à l'aide du logiciel de gestion des données développé à cet effet ;

- la formation des acteurs (sélectionneurs, agents de la DCCS) sur la conduite des tests DHS/VAT, la gestion et l'utilisation des résultats des tests.

L'inscription au catalogue est obligatoire pour autoriser la commercialisation des semences de la variété, d'où l'intérêt si un collectif de producteurs souhaite multiplier les semences de certaines variétés paysannes.

Le risque est que les critères d'inscription au catalogue dénaturent la variété paysanne (la pureté variétale mène à l'homogénéité génétique, puis à la dépendance aux intrants).

1.6.2 Contrôle de qualité et certification des semences et plants

Lorsque les conditions d'admission au contrôle sont remplies, une carte professionnelle est délivrée par le Service officiel du contrôle de qualité et de certification, aux personnes physiques ou morales. La délivrance de cette carte est assujettie au paiement d'une taxe unique d'inscription relative au type d'activité. Le montant, les modalités d'acquittement ainsi que les conditions d'affectation des droits perçus au titre de la taxe unique d'inscription sont précisées par l'État concerné.

Toute prestation relative à la certification, tant pour le contrôle en culture qu'au laboratoire, donne lieu à la perception d'une redevance de certification. La redevance de certification est perçue par le service officiel ou tout autre organisme chargé du contrôle et de la certification lors de la remise des étiquettes ou des bulletins d'analyse. Le montant, les modalités d'acquittement ainsi que les conditions d'affectations des droits perçus au titre de la redevance sont précisés par chaque État membre.

Le processus de certification qui va de l'admission au contrôle à l'apposition des étiquettes sur les emballages, n'est pas encore bouclé au Niger contrairement à certains États membres de la CEDEAO comme le Burkina, le Sénégal, le Nigéria. Il se limite principalement au contrôle au champ qui est effectué non sans difficultés, faute de ressources humaines, matérielles et financières suffisantes et par méconnaissance des textes par la plupart des acteurs. Le contrôle au laboratoire est fait occasionnellement, et la SOCCS est pratiquement absente au niveau du contrôle des stocks et de la commercialisation.

Les acteurs soulèvent en outre l'ineffectivité de la législation, sur le statut même des professionnels de la filière ; en ce sens qu'il n'y a pas de textes qui identifient les producteurs et/ou les distributeurs de semences certifiées, et réclament l'institution d'un agrément délivré sur des conditions strictes prédéterminées. En effet, l'exercice de l'activité de commercialisation des semences par les producteurs-distributeurs et les distributeurs est subordonné à l'obtention d'un agrément dont les conditions d'obtention sont précisées par chaque État membre, conformément aux dispositions du règlement CEDEAO (Article 71).

Deux arrêtés ont été signés fin 2016 : d'une part l'arrêté fixant les taux et les modalités d'acquittement et de perception des taxes et redevances dans le cadre du contrôle, de la certification et de la commercialisation des semences végétales et plants et d'autre part celui portant règles régissant l'obtention d'agrément pour la commercialisation des semences des espèces végétales et plants ont été récemment signés.

1.6.3 Participation des représentants des petits producteurs au Comité National Semence (CNS)

L'Arrêté 121/MAG/DGA du 16 sept 2014 portant création, attribution, et fonctionnement du Comité National des Semences Végétales et des plants définit la composition du **Comité**

National des Semences. A caractère consultatif, le comité national des semences (CNS) comprend les représentants des institutions de recherche, les représentants des structures d'appui conseil, les représentants des structures de normalisation et de contrôle et le secteur privé. **Son rôle principal est d'initier et de proposer à la tutelle (Ministère en charge de l'Agriculture) toutes les mesures à prendre en vue de favoriser et d'orienter le développement harmonieux du sous-secteur.**

Sur les 18 membres, on constate la participation de 3 représentants non-étatiques : celui du Réseau national des chambres d'agriculture (paraétatique), l'association des producteurs privés de semences (qui ne représente pas encore la grosse industrie semencière, mais pourra le devenir) et l'association des distributeurs de semences qui sont des commerçants. **Par contre, l'absence des organisations paysannes, notamment des principales filières concernées (mil, oignon, niébé, riz, espèces maraîchères) soulève un problème majeur de représentativité des principaux concernés.**

Dans les entretiens réalisés avec les techniciens, la réalité de la représentativité des paysans à travers leur organe est parfois questionnée, ou encore la capacité de compréhension des paysans sur des sujets complexes en français et non pas dans leur langue. Il apparaît important aux techniciens que les représentants des producteurs aient un niveau de connaissance suffisant des textes pour pouvoir les discuter, et s'astreignent à une continuité dans les travaux du Comité.

Un projet de décret qui fera l'objet d'un atelier national de validation prévoit 24 membres dont le Président de l'Association des Producteurs Privés de Semences du Niger (APPSN) ou son représentant et deux membres de l'association ; le Président du Réseau des Chambres d'Agriculture (RECA) du Niger ou son représentant ; trois Présidents des Interprofessions (IP) des filières végétales.

La question de la bonne représentation des petits producteurs représentant le système semencier traditionnel reste entière.

2 Autres textes juridiques concernant les semences

2.1 Textes relatifs à la protection de la propriété industrielle des semences¹⁹

Le troisième pilier réglementaire du système semencier industriel est celui qui porte sur les droits de protéger les nouvelles variétés sélectionnées par un droit de propriété intellectuelle. Il s'agit d'un droit exclusif qui privatise la semence pendant vingt-cinq ans et limite désormais les droits des agriculteurs à produire, multiplier, échanger et vendre les semences des variétés protégées produites dans leurs champs.

Le Niger a transféré la compétence du droit de propriété intellectuelle à l'Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (OAPI) ayant son siège à Yaoundé (Cameroun). Comme les autres pays membres de l'OAPI, le Niger n'a donc aucune loi propre sur la propriété intellectuelle.

La loi applicable sur les trois types de protection qui intéressent plus particulièrement les semences est l'Accord de Bangui révisé, un texte adopté en 1999 par l'OAPI. Il s'agit de droits de propriété industrielle qui sont : les droits d'obtention végétale (DOV), les brevets d'invention, et des indications géographiques.

¹⁹ La rédaction du chapitre sur la propriété industrielle a été largement inspirée par le rapport récent BEDE/IRPAD (septembre 2016) « Semences, normes et paysans : étude du cadre normatif du Mali », écrit par Mohamed Coulibaly avec les contributions de Mamadou Goïta, Anne Berson et Robert Ali Brac de la Perrière, du fait de la similarité de la loi commune de l'OAPI.

2.1.1 Le droit d'obtention végétale

L'Accord de Bangui révisé s'applique directement dans 17 pays Africains ayant adhéré à l'OAPI.²⁰ L'annexe X (dix) de cet accord reconnaît le sélectionneur (public ou privé) comme le détenteur exclusif de la semence sur laquelle porte le certificat d'obtention végétal (COV). **Le sélectionneur dispose alors du droit d'interdire à toute personne l'exploitation commerciale, c'est-à-dire l'utilisation, la reproduction, en vue de la recherche du profit.** Il en résulte donc les implications suivantes (selon les articles 28 à 36 de l'annexe X de l'Accord de Bangui révisé) :

- Les mêmes critères DHS doivent être respectés, en plus de la nouveauté de la variété, pour l'obtention du COV. Il convient de noter ici que le test DHS pour l'inscription sur la liste des variétés protégées de l'OAPI est fait par une structure agréée par cette même organisation. Le Niger ne dispose pas d'une telle structure, ce qui suppose que les variétés obtenues au Niger seront testées ailleurs dans des structures retenues par l'OAPI : actuellement l'ISRA au Sénégal et le Centre de recherche agronomique du Cameroun en vue de leur inscription sur ladite liste ;
- L'inscription d'une variété nouvelle se fait moyennant paiement des frais d'inscription dont le montant est fixé par l'OAPI. Le montant global pour 25 ans de protection s'élève à huit millions cinq mille Francs CFA (8 005 000 FCFA).
- L'octroi du COV accorde la protection de la variété pour une période de 25 ans à compter de la date de l'octroi. Pendant ces 25 ans, les autres utilisateurs de la semence de la variété faisant l'objet de ce COV ne peuvent exploiter cette semence sans le consentement de l'obtenteur (le sélectionneur).
- **Les agriculteurs peuvent, cependant, utiliser les semences de la variété protégée dans leurs propres champs (article 16, accord de Bangui). Ils ont aussi le droit d'échanger, de donner, les semences de ladite variété faisant l'objet du COV. Ces pratiques ne violent le droit de l'obtenteur que si elles sont faites dans un but commercial,** ce qui signifie que seule la vente de la semence est interdite ou autorisée avec l'accord de l'obtenteur.
- L'exception accordée aux agriculteurs et autres exploitations non commerciales ne s'étend pas aux variétés fruitières, forestières et ornementales (Article 30 de l'accord de Bangui révisé)
- Le titulaire du COV a le droit d'engager une procédure judiciaire contre toute personne qui exploite sans son consentement la semence faisant l'objet du COV.

L'OAPI a établi un régime fondé sur le modèle de la convention 1991 de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV), à laquelle elle a adhéré en 2015.

La nouvelle révision de l'Accord de Bangui est en cours de ratification par les Etats. La Structure nationale de liaison (SNL) de chaque pays membre de l'OAPI a été invitée à faire des contributions. Au Niger, la Structure nationale de liaison se trouve à la Direction du développement industriel au ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Promotion du Secteur Privé. Pour les questions agricoles et donc de semences, il existe un point focal OAPI à la Direction générale de l'agriculture pour les IG et un point focal OAPI à la Direction générale de l'INRAN pour les COV.

Il convient de rappeler ici que **depuis l'adoption de l'Accord de Bangui révisé en 1999, aucune action de revendication de DOV sur une variété végétale n'a été intentée au Niger**

²⁰ Les pays membres de l'OAPI sont : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Guinée équatoriale, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, et Togo.

pour réclamer des redevances aux personnes qui auraient exploité ladite variété à des fins commerciales sans le consentement du titulaire.

Le Niger a été le premier pays de l'OAPI fortement touché négativement par une demande de COV par une entreprise étrangère. En 2009, la société semencière Technisem, basée au Sénégal, a revendiqué un droit de propriété sur la variété d'oignon Violet de Galmi. Cette revendication a été contestée par le gouvernement du Niger alerté par les organisations de la société civile puis par ses propres services. La société Technisem a retiré sa demande sur le Violet de Galmi, la transformant en revendication sur la même variété mais appelée cette fois Violet de Damani. Comme les caractéristiques de la variété étaient les mêmes que celles du Violet de Galmi, une nouvelle opposition a été formulée par le point focal de l'OAPI au ministère de l'Agriculture, opposition qui est restée sans suite. Le cas de biopiraterie du Violet de Galmi a été largement commenté, notamment par la COPAGEN et le RECA.

2.1.2 Le Brevet d'invention sur les plantes

Le brevet d'invention sur les plantes est aussi reconnu dans les pays membres de l'OAPI à travers l'annexe I de l'Accord de Bangui révisé. **Cette annexe mentionne clairement en son article 6.c) que les variétés végétales ne peuvent pas faire l'objet d'une protection par brevet.** Ce qui est logique puisque ces variétés sont protégées, comme nous l'avons vu plus haut, par les DOV. Mais le même article mentionne que les procédés « *[non] essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux* », ainsi que les « *procédés microbiologiques et produits obtenus par ces procédés* » peuvent être protégés par brevet. Les plantes génétiquement modifiées et leur matériel de multiplication, la semence en l'occurrence, sont donc aussi protégeables au moyen d'un brevet d'invention.

Ainsi, le droit nigérien reconnaît le brevet d'invention comme moyen de protection des plantes génétiquement transformées par une biotechnologie. Le brevet accorde à son titulaire le droit exclusif d'exploiter l'invention brevetée et d'interdire cette exploitation aux tiers. En outre, il a le droit d'engager une procédure judiciaire devant le tribunal du lieu de l'exploitation non autorisée contre toute personne qui exploiterait l'invention sans son consentement.

2.1.3 Les indications géographiques

La protection des indications géographiques est une pratique très récente au sein de l'OAPI. Elle remonte seulement à 2008, avec le Projet d'appui à la mise en place des indications géographiques dans ces Etats (PAMPIG) mis en place par l'OAPI avec l'appui financier de l'Agence française de développement (AFD).

L'indication géographique est un titre de propriété intellectuelle qui réserve et protège l'usage du nom géographique d'un produit qui présente des qualités spécifiques liées à son lieu d'origine. Il sert à identifier un produit comme étant originaire d'un territoire, d'une région, ou d'une localité, dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique.

C'est la combinaison d'un milieu physique et biologique avec une communauté humaine traditionnelle qui fonde la spécificité d'un produit lié à une indication géographique. Le produit en question peut être naturel, agricole, artisanal ou industriel. En ce qui concerne les semences, elles relèvent des produits naturels ou agricoles.

Seules les personnes ayant qualité à utiliser l'indication géographique peuvent déposer une demande de protection auprès de l'OAPI. Cette qualité est accordée par l'annexe VI de l'accord de Bangui aux personnes « *qui pour des produits indiqués dans la demande, exercent une activité de producteur dans la région géographique indiquée dans la demande, ainsi que les groupes de telles personnes, les groupes de consommateurs et toute autorité compétente.* »

Pour les produits naturels et agricoles, le producteur est un agriculteur ou tout autre exploitant de produits naturels. Cela signifie qu'un paysan ou un groupe de paysans d'une même localité peuvent protéger un produit originaire de leur terroir qui se distingue par des qualités ou une réputation essentiellement liées à ce terroir, qualités ou réputation qui existent du seul fait de l'attachement du produit audit terroir (qui en serait l'aire géographique indiquée). **NB: seul le produit est protégé, mais pas la variété; celle-ci peut être protégée par un COV, par ailleurs.**

Dans sa pratique récente en matière d'IG, cinq indications géographiques ont été protégées à l'OAPI. Aucun produit originaire d'une région du Niger n'a encore fait l'objet d'une telle protection. Même si la protection de l'oignon Violet de Galmi par une indication géographique est dans une procédure avancée.

2.2 Textes relatifs à la biosécurité vis à vis des semences de variétés OGM²¹

Au Niger les textes sur la biosécurité sont à l'état de projet et le ministère de l'Environnement attend les règlements communautaires – à savoir le projet de règlement élaboré au niveau de l'UEMOA, pour lequel COPAGEN avait fait du lobby pour l'introduction de certains points.

Il y a lieu de préciser que le projet de loi sur la biosécurité avait été soumis à l'Assemblée Nationale pour adoption, avant d'être retiré sur observations des parlementaires pour les raisons ci-dessus avancées.

Le Niger attend donc l'approbation de ce règlement qui sera automatiquement appliqué dans tous les pays membres.

2.2.1 Dispositif de contrôle et de gestion

Le ministère de l'Environnement est en charge des questions biosécuritaires à travers la cellule biosécurité. Cette cellule ne dispose que d'une seule personne spécialisée en la matière et qui est le point focal. Actuellement, il n'existe aucune protection au niveau national puisqu'il n'y a pas de texte réglementaire. Néanmoins, un laboratoire de biotechnologie de qualité vient d'être installé à l'IRI sur financement de l'Union Européenne. Le laboratoire dispose d'un système d'analyse test Elisa, d'un détecteur d'ADN, et de l'outil de préparation Biosafety. Pour le moment il n'y a pas d'utilisation ni de manipulation d'OGM dans ce laboratoire même s'ils ont la capacité de le faire. Il n'existe pas non plus de mesures ni de modalités de mise en quarantaine. Les risques sont gérés par les différents ministères concernés à savoir : le ministère de l'Environnement, le ministère de la Santé et de l'hygiène alimentaire, le ministère du Commerce et la Direction de la normalisation. Il existerait cependant un système de contrôle au niveau de l'aéroport.

2.2.2 La loi sur la Biosécurité

Le Niger a signé le Protocole de Cartagena en mai 2000 et l'a ratifié en décembre 2004, et le pays dispose également d'un cadre national de biosécurité appelé CNB depuis 2005. Un projet de loi a été élaboré et est en cours d'adoption mais freiné par les contraintes liées aux différents changements politiques et/ou institutionnels auxquels s'ajoutent d'une part le manque d'information des décideurs politiques sur la question et d'autre part la non implication de toutes les parties prenantes. Pour y arriver, une implication des organisations de la société civile pour des actions d'information et de sensibilisation des décideurs et des autorités politiques s'impose et permettra d'avancer vers une adoption du projet de loi. Les institutions régionales (CILSS,

²¹ Ce chapitre reprend les principaux éléments sur la situation du cadre réglementaire vis à vis des semences OGM, qui a été largement présentée dans l'étude 2014 de la COPAGEN sur le secteur semencier au Niger, et n'a pas connu d'évolution majeure au cours des deux dernières années.

UEMOA, CEDEAO) peuvent également conduire, dans le cadre de la politique commune sous régionale, les différents pays membres qui ne l'ont pas encore fait à adopter la loi sur la biosécurité.

Comme il n'y a pas encore de loi sur la biosécurité, encore moins de décrets d'application, les seuls textes qui peuvent être évoqués en matière de biosécurité sont les articles 35, 36 et 37 de la Constitution de la République du Niger du 25 novembre 2010 dont les extraits suivent :

- Article 35: « Toute personne a droit à un environnement sain. L'État a l'obligation de protéger l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures. Chacun est tenu de contribuer à la sauvegarde et à l'amélioration de l'environnement dans lequel il vit. L'acquisition, le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines et autres unités industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont réglementés par la loi. Le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national de déchets toxiques ou polluants étrangers, ainsi que tout accord y relatif constituent un crime contre la Nation, puni par la loi. L'État veille à l'évaluation et au contrôle des impacts de tout projet et programme de développement sur l'environnement ».
- Article 37 : « Les entreprises nationales et internationales ont l'obligation de respecter la législation en vigueur en matière environnementale. Elles sont tenues de protéger la santé humaine et de contribuer à la sauvegarde ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement ».

A la faveur de l'exécution d'un projet pilote d'élaboration du cadre national de biosécurité (à partir de 2004), il a été mis en place un **Comité national de biosécurité** (Arrêté 00135/MHE/LCD/DFPP du 11 septembre 2006) qui n'est pas opérationnel depuis la fin dudit projet.

Il n'a pas de mécanisme formel d'inspection mais la coalition de la société civile dénommée Coalition pour la Protection du Patrimoine Génétique Africain (COPAGEN NIGER) diffuse régulièrement des informations qui lui permettent d'attirer l'attention des populations et des dirigeants. La souveraineté totale des pays implique pour chaque pays d'évaluer, de prendre des décisions et de gérer les OGM.

Dans l'administration, excepté le point focal national Biosécurité, il n'y a pas d'autre personnel affecté à la biosécurité. Il y a au niveau du Conseil national de l'environnement pour un développement durable (CNEDD), une commission technique biodiversité qui regroupe, en plus des agents du CNEDD, les représentants des autres structures étatiques et de la société civile.

Il convient juste d'ajouter qu'au niveau des institutions comme l'Université de Niamey, l'INRAN, le LABOCEL, les chercheurs manipulent des outils de biotechnologie dans le cadre de leurs activités de recherche, mais on ne saurait dire que ce personnel soit affecté à la biosécurité.

A défaut de loi propre sur la biosécurité, la gestion du risque biotechnologique lié à la circulation des OGM devrait s'appuyer sur les dispositifs institutionnels existants pour que les activités y relatives bénéficient du financement de ces différentes structures. Au niveau national il y a notamment :

- le dispositif de contrôle et de protection des végétaux, chargé de contrôler la circulation des produits agricoles et des pesticides. Il s'agit d'un dispositif déjà opérationnel mais non formé à l'identification des OGM ni à la gestion de leurs risques. La protection des végétaux met en œuvre des dispositions de gestion de risques analogues à celles utilisables dans la gestion des risques biotechnologiques ;
- le même dispositif existe au niveau des services vétérinaires travaillant dans les mêmes conditions que celui de la protection des végétaux ;

- les agents des eaux-et-forêts, des douanes et la gendarmerie qui effectuent des contrôles aux frontières et divers points (dont l'aéroport) sur le territoire national. Ils sont susceptibles d'identifier les produits en circulation ; en outre leurs collaborations avec les agents de la protection des végétaux est indispensable pour l'exécution des dispositions conservatoires face à la circulation des OGM ;
- les structures spécialisées comme les instituts et autres structures de recherche agronomique mais aussi des laboratoires spécialisés comme les laboratoires de chimie ou de biochimie (au niveau de l'université de Niamey pour le cas du Niger) et le laboratoire d'analyse et d'expertise (LANSPEX), qui peuvent conduire des analyses toxicologiques dans le cadre de cette gestion des risques liés à la circulation des OGM.

L'étude 2014 COPAGEN sur le secteur semencier du Niger conclut : « Le renforcement et l'amélioration du contrôle phytosanitaire ou sanitaire, ainsi que celui des douanes et autres forces de sécurité sur les introductions végétales ou animales serait un palliatif non négligeable compte tenu de l'absence de loi. Le contrôle phytosanitaire, par exemple, en vue d'identifier les produits suspects ; la référence aux structures régionales ou internationales d'évaluation des risques en vue de connaître la nocivité des produits éventuellement GM pour prendre les décisions idoines en vue de la préservation des consommateurs. Appuyer les pays à se doter d'une loi nationale biosécurité, qui préserve les intérêts des citoyens. »

2.3 Textes relatifs à la conservation et à l'utilisation des ressources génétiques des variétés paysannes traditionnelles

En dépit des prescriptions constitutionnelles (article 146) qui prévoient que « les politiques publiques doivent promouvoir la souveraineté alimentaire, le développement durable, l'accès de tous aux services sociaux ainsi que l'amélioration de la qualité de vie », et malgré l'apport des semences traditionnelles paysannes dans l'alimentation de l'immense majorité des Nigériens, la législation nigérienne ne leur consacre que très peu de place.

2.3.1 Les prescriptions générales et limitées de la Loi 2014-07 du 5 novembre 2014 complétant le Règlement C/REG.04/05/2008²²

La loi reconnaît les variétés traditionnelles en son article 4, comme patrimoine national qui sera géré conformément aux conventions ratifiées par le Niger. En son article 12, la loi confie à l'État la mission de protéger les ressources phylogénétiques et les variétés traditionnelles dans la perspective de la conservation de la diversité biologique et de la protection des intérêts des populations locales. Le Règlement régional les inclut dans la catégorie C des variétés (voir page 33). Mais contrairement aux autres catégories A et B dont la production et l'homologation sont organisées par des actes réglementaires, **la loi ne prévoit aucun mécanisme de constatation et de protection légale de ces variétés traditionnelles.**

Plus préoccupant encore, les orientations politiques adoptées ne paraissent pas non plus accorder de place aux semences paysannes, car l'un des objectifs de la Politique Nationale Agricole est « *la recherche agronomique, par la mise au point des techniques de production et de semences plus performantes à travers le développement de variétés productives et peu sensibles aux changements climatiques* ». Malgré le fait que la loi prévoit que « *la protection que confère le droit d'obtention végétale ne porte pas atteinte au droit des agriculteurs d'utiliser la variété à des fins de production alimentaire...* », cela constitue un faible réconfort car la plupart des variétés améliorées du catalogue sont à la base des variétés traditionnelles qui ont été épurées.

²² La Loi 2014-67 du 5 novembre 2014 complète le Règlement C/REG.04/05/2008 portant harmonisation des règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des Semences Végétales et Plants dans l'espace CEDEAO, qui a été présentée plus haut.

2.3.2 Les textes sectoriels ne fournissent pas plus d'atouts pour protéger les variétés traditionnelles paysannes

Le cadre juridique sur la gestion des ressources naturelles ne semble pas réserver une place importante aux semences paysannes et traditionnelles. A titre d'exemple, l'Ordonnance de 1993 sur le Code rural déclare que les ressources naturelles rurales font partie du patrimoine commun de la Nation. Tous les Nigériens ont une égale vocation à y accéder sans discrimination de sexe ou d'origine sociale et le Code précise que les ressources végétales regroupent les ressources forestières ainsi que les pâturages et les cultures. Mais ce texte ne prévoit aucune disposition sur les semences que les agriculteurs ont développées traditionnellement, comme faisant partie des ressources naturelles à protéger.

Pareillement les textes sur le régime forestier et sur la réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales se limitent seulement à traiter les essences forestières et non les cultures.

Dans un contexte de faible valorisation du savoir traditionnel sur les cultures par la législation applicable, la prise en compte et la protection des variétés et semences traditionnelles restent un grand défi.

2.3.3 Le Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture – TIRPAA

Il convient également de voir quelles sont les mesures prises par le gouvernement du Niger pour mettre en œuvre ses engagements dans le cadre du TIRPAA.

Le TIRPAA a été adopté par les États membres de la FAO en 2001 et est entré en vigueur en 2004 après ratification par une centaine d'États (dont le Niger). **Il vise à soutenir aussi les deux formes de conservation (*ex-situ* et *in-situ*) de la biodiversité cultivée, y compris par la reconnaissance de la contribution des agriculteurs (et de leurs droits qui en découlent) à conserver, ressemer, protéger et vendre leurs semences.** Le TIRPAA vise aussi à promouvoir l'utilisation durable des ressources phytogénétiques et à assurer un partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, en harmonie avec la CDB.

Les dispositions pertinentes du TIRPAA pour la gestion des semences et les droits des paysans sont contenues dans ses articles 5, 6 et 9.

Selon l'article 5, l'État signataire doit encourager ou soutenir, selon qu'il convient, les efforts des agriculteurs et des communautés locales pour gérer et conserver à la ferme leurs ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ».

Quant à l'article 6, il mentionne « [L'élaboration] de politiques agricoles loyales encourageant, selon qu'il convient, la mise en place et le maintien de systèmes agricoles diversifiés qui favorisent l'utilisation durable de la diversité biologique agricole et des autres ressources naturelles ».

L'article 9 met d'abord un accent particulier sur la contribution passée, présente, et future des *communautés* locales et autochtones, ainsi que des agriculteurs de toutes les régions du monde à la conservation et à la mise en valeur des ressources phytogénétiques qui constituent la base de l'agriculture et de l'alimentation mondiales. Après avoir reconnu que la question des droits des agriculteurs sur les ressources génétiques est du ressort de chaque gouvernement, l'article 9 précise que ces derniers doivent prendre des mesures pour protéger et promouvoir ces droits et notamment « **le droit de participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources génétiques** ».

L'article 9 conclut en clarifiant que le Traité « ne fait aucun obstacle à la reconnaissance des droits des agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication, sous réserve des dispositions de la législation nationale et selon qu'il convient. »

Le projet nigérien de Loi d'Orientation Agricole (en examen technique) peut représenter une opportunité de rattraper les insuffisances des textes examinés plus haut. En effet, déjà dans sa rédaction actuelle, le projet de loi stipule, en son article 139 que : « *L'État, en concertation avec les Collectivités territoriales et les partenaires de la profession agricole, veille à la mise en œuvre de la politique semencière en vue d'assurer la couverture des besoins en semences des variétés sélectionnées, la conservation et la valorisation des variétés existantes et celles en voie de disparition, ainsi que la réintroduction des variétés disparues* ».

L'État, en relation avec la profession agricole, met à jour le Catalogue National des Espèces et Variétés Végétales (CNEVV) et tient des registres des variétés locales et la banque des gènes. Cela constitue une piste pour la prise en compte des variétés traditionnelles. Mieux encore, si le niveau de rédaction actuelle paraît insuffisant, le texte n'étant pas encore adopté, il peut faire l'objet d'améliorations pour permettre la protection des semences traditionnelles et locales.

Ce qui ne paraît pas établi au Niger, c'est le mode de concertation proposé pour permettre aux agriculteurs de jouir de leur « *droit de participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources génétiques* »²³.

²³ À notre connaissance, il n'existe pas de bonne pratique dans un autre pays de la région ouest Afrique qui pourrait servir de recommandation. Un processus de concertation a été entamé au Mali, mais il est encore en phase transitoire.

3 Points de vigilance sur le cadre juridique et les dispositifs politiques sur les semences au Niger

3.1 Un cadre complexe importé des pays industriels

Le cadre juridique et réglementaire sur les semences apparaît d'une très grande complexité. Pas seulement aux agriculteurs, mais à tous les acteurs de la filière. L'étude montre clairement qu'il ne s'agit pas seulement de définir les normes de qualité des semences commercialisées, mais bien de restructurer complètement le système agricole à partir des exigences du marché mondial des semences industrielles.

La mise en œuvre est aujourd'hui inscrite dans le Plan d'action du Comité ouest africain des semences (COASem) qui en définit la doctrine: « la semence contribuant pour près de 40% à l'amélioration des rendements, pour atteindre les objectifs de souveraineté alimentaire du PDDAA (Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine) il est dès lors admis au moins deux évidences: i) la nécessité pour les États de fournir, en quantité suffisante des semences certifiées de variétés améliorées; ii) la mise en place du cadre juridique et réglementaire pour instaurer une zone de libre échange de semences certifiées. ».

Le fondement doctrinal sur lequel est bâti tout le plan d'action – à savoir que les variétés certifiées ont un rendement supérieur aux variétés traditionnelles, et sont, de ce fait, nécessaires pour une sécurisation de l'alimentation - nécessite une analyse fouillée car plusieurs points sont contredits par différentes études et expérimentations conduites en milieu agricole réel. La contribution de la semence pour 40% des rendements ne fait référence à aucun travail scientifique portant sur les agrosystèmes du Niger. Par exemple, les variétés locales traditionnelles de sorgho et de mil donnent souvent dans les conditions de culture en agroécologie paysanne des rendements supérieurs à ceux des variétés améliorées introduites. La réalisation de la souveraineté alimentaire est en opposition frontale avec l'instauration d'une zone de libre échange qui empêche le faible de se protéger du fort. Voir à ce sujet les argumentaires des organisations des petits producteurs de La Via Campesina.²⁴

3.2 Une complexité qui échappe aux acteurs nationaux

L'une des particularités du cadre normatif sur les semences industrielles est qu'il articule plusieurs registres différents mais qui se complètent; celui de la **certification** des semences, celui de l'**homologation** des variétés, et celui de la **protection industrielle** par certificat d'obtention ou par brevet (les "trois piliers" de la réglementation). Comme chaque registre fait appel à des acteurs différents, peu de législateurs et de techniciens en comprennent la cohérence ou sont capables d'en faire un suivi exhaustif.

Aujourd'hui la question de la certification des semences de qualité occupe toute la place dans les discours des acteurs des filières semences au Niger. Cependant les semenciers internationaux qui font la promotion de ce cadre juridique sont plus intéressés par la perspective d'accroître leurs parts de marché. Un industriel de la semence est préoccupé de s'assurer d'un droit exclusif sur la vente des semences de variétés particulières qu'il a protégées par un droit de propriété reconnu. Les questions d'homologation de leurs variétés et de protection industrielle sont leur priorité. Ainsi, les besoins des petits producteurs et productrices traditionnels et la protection de ces besoins et droits risquent d'être perdus durant ces transformations.

²⁴ <https://viacampesina.org/fr/index.php/les-grands-ths-mainmenu-27/souverainetelimentaire-et-commerce-mainmenu-38>

3.2.1 Concernant la certification

Si du côté des producteurs qui achètent leurs semences (qui sont une minorité au Niger) il existe une réelle attente de certification de la qualité des semences vendues sur le marché, les normes de pureté variétale DHS et VAT aujourd'hui imposées apparaissent inappropriées, notamment dans les marchés de proximité. Aujourd'hui tout le système réglementaire de certification de la qualité des semences est décrédibilisé par des contournements importants sur l'octroi des marchés publics à des opérateurs non professionnels et peu scrupuleux.

L'ouverture à un système de certification alternatif de semences de qualité acceptable qui a été développé par la FAO, notamment en Tanzanie, pourrait offrir une piste alternative dans le cadre des échanges à l'échelle d'un territoire où les acteurs se connaissent.²⁵

3.2.2 Concernant l'homologation

Un projet de décret portant institution du catalogue officiel des espèces et variétés végétales a été rédigé, et sera validé en atelier national.

Il doit être considéré avec beaucoup d'attention par les agriculteurs, car il présente des ouvertures intéressantes comme la liste C pour les variétés traditionnelles.

En effet, dans son article 3, le décret prévoit trois listes distinctes :

- la liste A, constituée par des variétés homologuées dont les semences peuvent être multipliées et commercialisées sur le territoire des États membres (CEDEAO) ;
- la liste B, constituée par les variétés homologuées dont les semences peuvent être multipliées sur le territoire des États membre en vue d'une exportation hors du territoire (sans VAT) ;
- la liste C, spécialement réservée aux variétés traditionnelles ou locales et aux variétés anciennes à usage amateur.

Cependant l'article 6 réduit l'accès à l'inscription en précisant les caractéristiques des variétés pouvant être inscrites sur la liste C : il s'agit, i) de variétés notoirement reconnues pour leurs qualités organoleptiques, ii) d'avoir des semences encore utilisées en l'état, et iii) d'être bien caractérisées par le système national de recherche agricole.

De plus une vigilance particulière doit être apportée au système de tarification pour l'inscription au catalogue dont les modalités seront fixées par arrêté conjoint des ministres en charge de l'Agriculture et des Finances. En effet, **le coût d'inscription est l'un des principaux obstacles rencontrés par les petits entrepreneurs ou artisans semenciers qui multiplient et entretiennent de nombreuses variétés par espèces pour des marchés très étroits.**

3.2.3 Concernant la protection industrielle

Au terme de notre étude nous apprenons que la nouvelle révision de l'Accord de Bangui est en cours de ratification par le Gouvernement du Niger (adoptée en conseil des ministres le 1er décembre 2016 et doit être soumis à l'Assemblée Nationale). Cette nouvelle version n'a pas circulé hors des circuits confinés des structures nationales de liaison de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle, et il faudra nécessairement s'attacher à l'analyser à défaut de pouvoir influencer sur sa révision. Parmi les annexes figurent, outre les droits d'obtention végétale (annexe X), la protection des savoirs traditionnels (annexe XII) et la protection des ressources

²⁵ "Is Quality Declared Seed Production an effective and sustainable way to address Seed and Food Security in Africa? ". Britt Granqvist, Lead Consultant, BriAgri ApS Consultancy Company, Toldbodgade 19 B, 2nd, 1253 Copenhagen K, Denmark. briagri@briagri.dk ou granqvistbritt@privat.dk

génétiques (annexe XIII). Toutes ces annexes sont cruciales pour l'exercice des droits des agriculteurs nigériens sur leurs semences. Il est important qu'ils puissent « *participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources génétiques.* », comme le stipule l'article 9 du Traité international TIRPAA.

L'état du dispositif actuel concernant le test d'homologation DHS ne permet pas de proposer une seule variété nigérienne à la protection. La commission d'homologation n'est pas encore mise en place et il n'y a pas encore eu de tests DHS/VAT effectués. L'INRAN n'a jamais soumis de demande de protection. Tout au contraire, l'expérience de l'oignon Violet de Galmi prouve que des entreprises étrangères plus organisées peuvent facilement pirater et contourner les oppositions de l'Etat nigérien. Ainsi l'entreprise Technisem qui avait revendiqué un droit de propriété sur la variété d'oignon Violet de Galmi auquel le gouvernement nigérien s'était opposé en 2009 a transformé sa demande en protégeant l'oignon Violet de Damani qui est en fait la même variété.

On le voit, le troisième pilier du cadre normatif, celui qui touche à la propriété industrielle des semences, n'est pas encore sérieusement considéré au Niger, ni par les institutions, et encore moins par les organisations paysannes et la société civile. L'expérience des pays industriels où ce cadre juridique est en vigueur depuis près de 50 ans montre l'érosion progressive, presque totale, des droits collectifs et droits d'usage des agriculteurs sur leurs semences lorsqu'ils sont concurrencés par les droits de propriété industrielle. L'ONG GRAIN a produit plusieurs études soulignant la généralisation de la remise en cause des droits des agriculteurs sur leurs semences en Afrique et dans le monde.²⁶

La nouvelle politique semencière qui devrait être revue en 2017 devrait prévoir l'organisation de forum et de tables rondes pour présenter les nouvelles données et intégrer les préoccupations des acteurs nigériens et notamment celles de la majorité des petits agriculteurs familiaux dans les orientations stratégiques du pays concernant les semences.

3.3 Le point aveugle de la biosécurité

Le cadre juridique et réglementaire sur les semences paraît encore fragile dans cette phase transitoire. L'absence de loi sur la biosécurité apporte une incertitude supplémentaire par rapport à l'introduction de semences OGM. On rappelle que le Burkina est le principal pays frontalier du Niger qui a déjà autorisé la culture de coton OGM Bt, et que des expérimentations d'OGM comme le Niébé Bt et le Sorgho biofortifié ont été signalées. L'introduction de semences OGM de maïs et de riz a été évoquée par les entreprises semencières.

La régulation aujourd'hui ne peut se référer à un cadre réglementaire précis. En effet, le projet de loi sur la biosécurité se trouve toujours au niveau du ministère de l'Environnement et du Développement Durable; il n'a pas été introduit dans le circuit d'adoption. A la première tentative, le texte était arrivé jusqu'à l'Assemblée Nationale, avant d'être renvoyé au Gouvernement pour les motifs d'attente de l'adoption de la loi régionale UEMOA. En dehors de l'Arrêté qui crée la Cellule biosécurité auprès du ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement, il n'existe aucun texte sur la biosécurité.

Au niveau technique, il existe un laboratoire d'analyse des OGM au sein de l'Institut de Radioisotope (IRI) qui a été équipé par l'UEMOA après une série de formations dispensées en 2013. Cinq participants avaient été retenus par pays. Pour le Niger, il s'est agi de deux techniciens de laboratoire pour l'IRI, une biotechnologue de l'INRAN, actuellement à l'Université de Tillabéri et de deux cadres du ministère de l'Environnement qui n'ont pas suivi tous les modules.

²⁶ Remise en cause des lois foncières et semencières. Qui tire les ficelles des changements en Afrique ? Rapport AFSA et GRAIN, janvier 2015 ; Les lois semencières qui criminalisent les paysannes et les paysans. Résistances et luttes. La Via Campesina et GRAIN, mars 2015

Bien qu'il soit coordonné par le vice-recteur de l'Université Abdou Moumouni de Niamey, le laboratoire n'est pas encore fonctionnel pour les raisons suivantes, entre autres : i) les formations spécifiques demandées par l'UEMOA à chaque État et qui devraient assurer une formation plus approfondie pour les techniciens de laboratoire, n'ont pas encore été organisées; ii) le laboratoire manque de réactifs, produits indispensables à la détection des OGM; iii) mais surtout, il ne reçoit pas de demandes d'analyses OGM parce que le contrôle aux frontières n'est pas effectif.

4 Recommandations

Au terme de cette étude, on se rend à l'évidence d'une insuffisante prise en compte des producteurs de l'agriculture familiale dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois qui influencent les systèmes semenciers. Il ne s'agit pas seulement de la loi semencière, mais aussi des lois touchant à la propriété intellectuelle des variétés, des ressources génétiques et des savoirs locaux ou encore de la loi sur la biosécurité pour prévenir les risques biotechnologiques (OGM) sur les cultures.

Nous adressons les recommandations suivantes aux commanditaires de l'étude, SWISSAID et Alternative Espace Citoyen.

- 1) **Première recommandation : organiser des foires de semences paysannes** pour non seulement une meilleure prise de conscience par les producteurs mais aussi pour constater le niveau actuel de la biodiversité et les menaces d'érosion génétique.
- 2) **Deuxième recommandation : organiser des rencontres** pour éclairer les petits producteurs sur les enjeux des semences et mettre en place des dispositifs institutionnels pour les impliquer réellement dans la régulation des systèmes semenciers.

On rappelle que deux systèmes semenciers coexistent, le système semencier paysan traditionnel toujours largement majoritaire, et le système semencier conventionnel en cours d'installation qui cherche à faire de la place à une industrie semencière en lien avec le marché international. Les petits producteurs familiaux sont concernés par les deux systèmes. Par le premier d'abord, qui assure la base de l'agriculture vivrière et de l'alimentation des nigériens. Ce système semencier traditionnel fondé sur l'autoproduction de semences et l'échange de semences entre pairs doit être protégé. Il est le premier garant de la souveraineté alimentaire.

Les petits producteurs familiaux sont aussi plus nombreux à s'appuyer sur le système conventionnel lorsqu'ils accèdent aux semences commerciales à travers le marché. C'est notamment le cas pour les cultures irriguées, en particulier les cultures maraichères et la riziculture. Dans ce cas la qualité de la certification des semences achetées est une assurance pour leur production.

Nous avons vu que la Loi semence de 2014 cherche à prendre en compte la cohabitation des deux systèmes, tout en laissant des marges d'interprétation pour les décrets d'application. Il est alors nécessaire que la participation des premiers concernés, les petits producteurs familiaux soit pleinement assurée pour rendre les réglementations favorables à leur situation, qu'ils soient dans l'un ou l'autre des deux systèmes semenciers.

- 3) **Troisième recommandation : impliquer les agriculteurs par région et ou par filière.** De manière pratique, il est possible pour commencer de reprendre les propositions issues des échanges entre les services techniques du contrôle et de la certification des semences avec les coopératives de producteurs de différentes régions ou filières, et recommander de multiplier ces échanges dans toutes les régions et pour toutes les cultures.

En effet les enjeux sur les semences se présentent différemment en fonction des cultures. Il semble plus important de s'intéresser à la biopiraterie dans la filière oignon, car l'oignon Violet de Galmi est multiplié par de nombreuses compagnies étrangères au détriment des producteurs de semences locaux de la région de Galmi. Il pourrait par ailleurs s'avérer judicieux de lancer une concertation des producteurs de semences du niébé, vis à vis des risques d'introduction du niébé OGM Bt en cours d'expérimentation au Ghana, au Nigeria et au Burkina. L'inscription au Catalogue de variétés OGM au Burkina qui a un cadre de biosécurité très permissif posera la question de la facilitation de leur

introduction au Niger, où aucune loi de biosécurité ne régleme les OGM. Le système paysan peut aussi faciliter l'introduction des OGM à travers les échanges qui se font au delà des frontières comme cela a été constaté par la DCCS au cours de ses missions sur le riz (variétés du Bénin à Gaya) et l'oignon (variétés du Nigéria)

- 4) Quatrième recommandation : organiser un espace de concertation entre tous les acteurs des système semenciers** (avec une représentation conséquente des petits producteurs qui devront être préalablement consultés par région et par filière) pour permettre d'exposer l'ensemble des enjeux, de présenter les expériences de terrain, et d'échanger sur les propositions des filières et celles des différents secteurs concernés par le nouveau cadre juridique et réglementaire des semences.

Selon nous, il conviendrait premièrement d'établir un espace permanent de concertation, car il faut construire d'abord des supports d'informations et organiser des formations auprès des agriculteurs pour avoir des négociateurs éclairés, avant d'organiser le débat multi-acteurs. Le CNS (Comité National des Semences Végétales et Plants) ne nous semble pas convenir comme espace de concertation, car la participation des organisations paysanne y est très réduite. Cependant, ce comité technique pourrait mettre à l'ordre du jour un point autour de la concertation.

- 5) Cinquième recommandation :** la politique semencière a été définie en 2012 pour 5 ans et doit être révisée par le gouvernement du Niger avec un plan d'action. L'année 2017 est donc une période très favorable pour poursuivre les concertations et le plaidoyer sur les orientations du cadre semencier. **Nous recommandons donc que ce processus de consultation et de concertation se déroule au cours de l'année 2017 pour s'insérer comme un dispositif majeur de la révision de la politique semencière du Niger.**

- 6) Sixième recommandation :** l'attention qui a souvent été focalisée sur la certification de la qualité des semences (pilier 1) doit aussi se porter sur la mise en œuvre des conditionnalités de pureté variétale définies dans les deux autres piliers réglementaires et qui sont ou seront au centre des conflits d'appropriation et de déclassement des variétés traditionnelles du Niger.

Sur ce point, **nous recommandons d'abord une discussion avec les producteurs sur la notion de pureté variétale, d'autre part une transparence sur la tenue de ces tests au Niger en s'assurant qu'ils soient co-construit avec les agriculteurs du Niger, et enfin une vigilance sur la conduite et la gouvernance des tests au niveau de la CEDEAO.**

- 7) Septième recommandation :** le TIRPAA est la seule loi internationale qui officialise les droits des paysans ; c'est donc un important « point d'entrée ». Nous recommandons de **s'appuyer sur l'article 9 du TIRPAA pour revendiquer la participation des OP aux différentes concertations.** En effet, les variétés traditionnelles étant considérées comme des ressources génétiques, l'article 9 du Traité oblige les états parties à assurer la participation des agriculteurs de variétés traditionnelles.

Voir aussi la synthèse des points de vigilance par texte en annexe.

Bibliographie

AFSA et GRAIN (2014) : REMISE EN CAUSE DES LOIS FONCIÈRES ET SEMENCIÈRES, Qui tire les ficelles des changements en Afrique ? rapport, 42p

CEDEAO (2012) : Règlement d'exécution 01/06/2012 Relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du comité Ouest africain des semences végétales et plants de la communauté, 6p

CEDEAO-UEMOA-CILSS (2016) : Rapport National du NIGER sur l'Etat de mise en œuvre du règlement semencier régional harmonisé, questionnaire, 5p

CEDEAO, UEMOA, CILSS - Programme Semencier pour l'Afrique de l'Ouest (2015) : PLAN D'ACTION Comité Ouest Africain des Semences, 52p

COPAGENN (2014) : Etat des lieux du secteur semencier au Niger, rapport de consultation, 64p

Delmas Patrick (2008) : Le « Violet de Galmi » est-il menacé ? Grain de sel n° 45, 2p

ECOWAS (2008) : Soixantième session ordinaire du conseil des ministres, Règlement C/REG.4/05/2008 portant harmonisation des règles régissant le contrôle qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace CEDEAO, 30p

ECOWAS USAID (2014): Contribution to the CAADP Process - Regional Seed Policy and Farmer Access to Quality Seeds in West Africa, 15p

Inter-réseaux (2010) : Violet de Galmi, après la marque, l'IG ! Grain de sel, n° 52-53 ,1p

Katrin Kuhlmann, Syngenta Foundation for Sustainable Agriculture (2015): Harmonizing Regional Seed Regulations in Sub-Saharan Africa: A Comparative Assessment, 62p

La Via Campesina (2012) : Les droits des agriculteurs et le TIRPAA analyse et propositions de La Via Campesina, 7p

Ministère de l'agriculture (2012) : LA POLITIQUE SEMENCIERE NATIONALE, rapport, 45p

Ministère de l'agriculture (2014) : Arrêté N°121 du 16 septembre 2014 Portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité National des Semences Végétales et Plants, 5p

Ministère de l'agriculture (2014) : Catalogue National des Espèces et Variétés Végétales (CNEV), 280p

Ministère de l'agriculture (2016) : Projet Décret Portant institution du catalogue officiel des espèces et variétés végétales, 6p

Ministère de l'agriculture (2014) : Arrêté N°122 du 16 septembre 2014 instituant un Catalogue National des Espèces et Variétés Végétales, 2p

Ministère de l'agriculture (2014) : Arrêté N°123 du 16 septembre 2014 instituant les documents administratifs dans le cadre du contrôle et de la certification des semences des espèces végétales et plants, 11p

Ministère de l'agriculture (2014) : Arrêté N°124 du 16 septembre 2014 Portant adoption des règlements techniques annexes relatifs aux règles régissant le contrôle de qualité et la certification des semences des espèces végétales et plants au Niger, 2p

Ministère de l'agriculture (2014) : Loi N°2014-67, complétant le Règlement C/REG.4/05/2008 portant harmonisation des règles régissant le contrôle qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'espace CEDEAO, 4p

Ministère de l'agriculture (2016) : Projet Décret Portant création, attributions, organisation et fonctionnement du comité national des semences, 5p

Ministère de l'agriculture, Direction générale de l'agriculture (2016) : Appui à la mise en place de la réglementation semencière et à la structuration de la filière semencière oignon, rapport de mission, 21p

Ministère de l'agriculture, Direction générale de l'agriculture, Direction du contrôle et de la certification des semences (2016) : Rapport de la mission d'appui à la mise en place de la réglementation semencière et à la structuration de la filière semence riz dans les régions de Dosso, Niamey, Tillabéri, 10p

Ministère de l'agriculture, Ministère des Finances, (2012) : Projet de la taxe unique d'inscription, ARRETE CONJOINT fixant les taux et les modalités d'acquittement et de perception des taxes et redevances dans le cadre du contrôle, de la certification et de la commercialisation des semences végétales et plants, 3p

Ministère de l'agriculture, Ministère des Finances, (2016) : Projet agrément pour la commercialisation des semences, Arrêté conjoint Portant règles régissant l'obtention d'agrément pour la commercialisation des semences des espèces végétales et plants, 4p

Ministère de l'agriculture, Ministère des Finances, (2016) : Projet Décret Portant règlements techniques particuliers relatifs aux modalités de la production, du contrôle de qualité et de la certification des semences végétales, 2p

Moumouni Assane Dagna (2012) : La démarche liée à l'origine du Violet de Galmi,

Niger, 22p

Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (2008) : Catalogue Ouest Africain des espèces et variétés végétales, 113p

RECA (2010) : Le cadre réglementaire semencier du Niger en préparation, Avant projet de décret sur la réglementation semencière nationale, Commentaires RECA, Présentation, 18p

Strebelle Jacques, Boubacar Boubacar, Sécurité alimentaire et organisations intermédiaires (2011) : évaluation et identification des besoins de renforcement des capacités des organisations paysannes dans six pays de UEMOA et de la CEDEAO, Rapport pays : Niger, Projet WAF 6349, CSI, Bruxelles.

Annexe 1 : Liste des personnes consultées

| Nom | Fonction |
|--------------------------|--|
| Amir Sido | Chercheur INRAN, Sélectionneur riz |
| Habsatou Boukary | Chercheuse INRAN, Sélection maraîchage, Directrice centre CERRA Niamey |
| Ousman Abdou | Ingénieur Agro météorologue, Point Focal IG/OAPI, SE/ORO/AOC |
| Neino Jika | Sélectionneur Mil |
| Hassane Bissala Yahaya | Chercheur ICRISAT, Gestionnaire de banque de gène |
| Paul Buckner | Chercheur ICRISAT, Agronome |
| Abdoulkarim Liman Souley | Direction générale de l'agriculture (DGA), Direction du contrôle et de la certification des semences DCCS, Chef de Division Suivi de la Réglementation Semencière |
| Gado Sabo | Technicien Laboratoire, Institut de Radio-isotope (IRI) |
| Issoufou Salami | Responsable de l'Unité Semencière, Point focal, OAPI pour les OV, INRAN |
| Elh Salifou Mahaman | Producteurs de semences, Fondateur de la Société Aïnoma, Président du Réseau des Chambres d'Agriculture |
| Ibrahim Diori | Juriste droit à l'alimentation, Alternatives Espace citoyens |
| Illya Miko | Expert semence, FAO Niger |
| Issoufou Maizama | Directeur général, Entreprise semencière ALHERI |
| Mohamed Coulibaly | Juriste de l'environnement, Mali |
| Thierry Robert | Généticien des populations du Mil Professeur à l'Université d'Orsay, France |
| Anne Luxereau | Anthropologue, France |

Annexe 2: Liste des participants à l'atelier intermédiaire de restitution de l'étude (28 novembre 2016)

| Noms et prénoms | Structures | Adresse email | Téléphone |
|----------------------------|-------------------|-----------------------------|------------------|
| Dion Brahim | AEC | ibdion@gmail.com | 56948191 |
| Mahamadou Sanoussi Hassane | MOORIBEN | sanoussi_mooriben@yahoo.fr | 99056983 |
| Gordi Hammadou | FNEN-Daddo | gordi_hammadou@yahoo.fr | 90462770 |
| Atssata Awadoum | ANDDH | awadouma@yahoo.fr | 96264013 |
| Saley Mahaunane | PFPN | saley_mahamane@yahoo.fr | 96501929 |
| Salifou Aminou | RECA | salifamin@ymail.com | 96124077 |
| Ibrahim Hamadou | SWISSAID | ibrahimhamadou@swissaid.org | 96117678 |
| Maizama Issoufou | APPSN | imaizama@yahoo.fr | 96489268 |
| Abdoulkarim Liman Souley | DCCS/DGA/MAGEL | limankarim2000@yahoo.fr | 96881770 |
| Boureima Amadou | COPAGEN | boureima-amadou@yahoo.fr | 93814614 |
| Seyni Amadou | APESS | seyeni.amadou@yahoo.fr | 96713141 |

Annexe 3 : Propositions extraites des rapports de mission 2016 de la Direction du contrôle et de la certification des semences du Ministère de l'agriculture

- 1) Propositions issues des échanges des services techniques du contrôle et de la certification des semences avec les membres des coopératives de 13 aménagements hydro agricoles des régions de Dosso, Niamey et Tillabéri (mission du 6 au 13 avril 2016) :
 - ✓ La large diffusion des textes réglementant la production, le contrôle et la commercialisation des semences à tous les acteurs intervenant dans la filière riz ;
 - ✓ La déclaration de culture auprès des services officiels de contrôle pour toute implantation de culture semencière sur les périmètres irrigués ;
 - ✓ L'acceptation du contrôle externe effectué par les agents du service officiel de contrôle ;
 - ✓ La signature du contrat de multiplication de semences entre l'agriculteur multiplicateur et la coopérative ;
 - ✓ Le renforcement des capacités des membres des coopératives sur la réglementation semencière.

- 2) Propositions issues des échanges avec les services techniques du Contrôle et de la Certification des Semences avec les producteurs d'oignon des régions d'Agadez, Tahoua et Niamey (mission du 17 au 27 Mai 2016) :
 - ✓ Identifier et former les producteurs de semences d'oignon au niveau des différents bassins de production sur :
 - Les dispositions réglementant la production et la commercialisation des semences ;
 - L'itinéraire technique de production de semences ;
 - La gestion post récolte des semences d'oignon.
 - ✓ Asseoir le dispositif de contrôle de qualité des semences d'oignon au niveau de chaque bassin à travers :
 - La formation des inspecteurs sur le contrôle des semences d'oignon ;
 - La formation des techniciens semences pour le contrôle interne des semences.
 - ✓ Assurer le maintien des différentes variétés en circulation et la production de semences de pré-base par le renforcement des capacités de l'inran.
 - ✓ Renforcer les capacités de l'inran et du privé pour la production de semences de base de qualité.
 - ✓ Renforcer les capacités des organisations des producteurs pour :
 - Une meilleure organisation de la production de semences qui respecte les normes minima ;
 - Une commercialisation de semences de qualité de proximité mais également pour des échanges éventuels avec d'autres structures nationales et d'ailleurs.
 - ✓ Appuyer les différents acteurs pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de production et de commercialisation de semences d'oignon.

3) Propositions issues d'entretien avec le technicien de laboratoire de l'IRI :

- ✓ La création d'un cadre réglementaire de biosécurité ;
- ✓ Une campagne d'information sur les OGM à travers des formations pour les membres du gouvernement et les parlementaire et la diffusion à grande échelle des éléments de sensibilisation/information réalisés par la COPAGEN ;
- ✓ L'introduction de la biosécurité dans les cursus universitaires et les formations ;
- ✓ Le renforcement des capacités des techniciens de laboratoire de l'IRI et leur assermentation ;
- ✓ L'instauration de contrôles aux frontières pour des prélèvements à soumettre à l'IRI ;
- ✓ La mise en place d'un observatoire scientifique et technique de biosécurité.

Annexe 4 : Points de vigilance par textes réglementaires

| Reference Texte | Articles ou texte | Principaux Points de vigilance |
|---|---|--|
| REGION | | |
| <p>Règlement C/REG.4/05/2008</p> <p>Harmonisation des règles semences dans l'espace CEDEAO.</p> | <p>Article 6 Chaque état membre accepte sur son territoire les semences conformes aux normes techniques adoptées par un autre état membre</p> | <p>Disparité dans la phase transitoire actuelle entre les systèmes nationaux qui sont à différents niveaux de mise en œuvre. Il s'agit plus de disparité dans les niveaux de mise en œuvre du Règlement Communautaire. Un risque qui en découle se situe dans la libre circulation des semences certifiées au détriment des semences produites au Niger où le processus de certification n'est pas encore bouclé. La conséquence serait une dépendance des Etats dont les systèmes nationaux sont les plus performants.</p> <p>Par ailleurs, en l'absence de réglementation nationale sur la biosécurité, une attention particulière doit être portée sur les importations de semences OGM notamment à partir du Burkina qui a les réglementations de biosécurité les moins contraignantes (coton Bt et niébé Bt) et du Nigéria (niébé Bt)</p> |
| | <p>Article 7 fondent leurs règlements techniques en matière de semences sur les normes, directives et recommandations internationales</p> | <p>Attention de considérer toutes les obligations et notamment ceux des droits humains et du droit à l'environnement, et pas seulement celles du commerce</p> |
| | <p>Article 9.2 Le Catalogue ouest africain des espèces et variétés végétales est le document officiel de toutes les variétés homologuées dans les états membres</p> <p>Article 9.4. Les modalités d'organisation du Catalogue sont déterminées par la Commission par voie de Règlement d'exécution.</p> | <p>En devenant la seule référence, le Catalogue régional devient un instrument de pouvoir colossal obligeant tous les acteurs de la filière semencière au Niger comme dans chacun des pays à être attentif à son fonctionnement. Le Catalogue régional est la somme des catalogues nationaux. Il crée une émulation entre les Etats parce que de deux variétés non distinctes, c'est la</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | | <p>première soumise qui va figurer dans le catalogue régional. Pour la deuxième, les semences ne pourraient être produites et commercialisées qu'au niveau national.</p> <p>Le règlement d'exécution vient d'être validé par les Etats membres à travers la deuxième réunion statutaire du comité régional des semences qui est la somme des comités nationaux des semences.</p> |
| | <p>Article 21. Seuls peuvent être multipliés en vue de la certification les semences de variétés inscrites au Catalogue</p> | <p>Le règlement exclut les semences de ferme qui peuvent être produites et « certifiées » par les communautés qui peuvent solliciter des variétés locales en cas d'urgence. Actuellement certains marchés publics fournissent des semences locales... De faite les nombreuses variétés paysannes non inscrites qui pourraient contribuer à fournir en semence l'aide d'urgence ne seront jamais certifiées</p> <p>Cette disposition peut être mieux précisée dans la Politique semencière nationale révisée</p> |
| | <p>Article 70 ; Seules sont commercialisées au niveau régional les semences de variétés inscrites au Catalogue ouest africain des espèces et variétés végétales</p> | <p>Le Catalogue régional définit ce qui est autorisé à être sur le marché et donc ce qui est exclue : tout ce qui ne figurera plus dans le Catalogue de pourra plus être commercialisé</p> |
| <p>Catalogue ouest africain des espèces et variétés végétales ou COAFEV, 2008</p> | <p>C'est le document officiel commun aux Etats membres qui contient la liste de toutes les espèces et variétés végétales des différents catalogues nationaux.</p> <p>Les conditions d'homologation sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Être reconnue Distincte, Homogène et Stable (DHS) au travers d'un protocole d'examen DHS être reconnue suffisamment performante par rapport à la gamme des variétés les | <p>Le Catalogue ouest africain des espèces et variétés végétales (COAFEV) a été élaboré dans le cadre du projet GCP/RAF/367/FRA mis en œuvre par la FAO et financé par le Ministère de l'Agriculture Français. C'est le premier catalogue régional institué en 2008 et jusqu'à présent le seul. Il n'a pas été actualisé. La France est le premier exportateur mondial de semence et le premier producteur de semence européen. Elle reste très influente dans la région pour aider à structurer un cadre réglementaire</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>plus utilisées et sans défaut majeur pour les utilisateurs au travers d'un protocole d'examen de la Valeur Agronomique et Technologique (VAT) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Être désignée par une dénomination approuvée. | <p>favorable à son industrie semencière.</p> <p>L'inquiétude serait plus au niveau des cultures maraichères, surtout l'oignon pour le Niger, moins pour les grandes cultures comme le mil, le niébé et le riz.</p> <p>Les tests d'homologation DHS et VAT sont les pièces maîtresses du système de réglementation semencière. Ils conditionnent : i) le niveau de pureté variétale exigée pour la certification. Si l'exigence d'homogénéité est forte la plus part des variétés traditionnelles « améliorées » seront déclassées ii) le type de variétés qui auront accès au marché à travers l'exigence de performance dans certaines conditions culturelles (privilégiant les variétés répondant aux engrais comme les hybrides), iii) le partage des parts de marché à travers les droits de propriété industrielle (certificat d'obtention végétale ou COV) défini par l'annexe X des accords de Bangui de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle, adhérente à Union internationale de la Protection des Obtention Végétale.</p> <p>La conduite des protocoles d'examen a un coût qui est généralement élevé (en Europe elle est de l'ordre de 10.000 euros pour une variété de grande culture) et supporté par les obtenteurs. Elle requiert aussi un niveau de technicité d'autant plus élevé que l'exigence d'homogénéité est aussi élevée.</p> <p>Pour la mise en œuvre des test DHS de certification d'obtention végétale OAPI, deux institutions ont été retenues au Sénégal et au Cameroun. Vérifier que nouvelle disposition ait aussi retenue la Côte d'Ivoire</p> <p>La localisation physique des tests DHS / VAT sont importante pour classer la performance des variétés. Les conditions du milieu du sud de</p> |
|--|--|--|

| | | |
|---|--|---|
| | | la Côte d'Ivoire ou de la Casamance sont très éloignées du contexte agricole du Niger |
| <p>Plan d'action du Comité ouest africain des semences (COASem-CRSU) août 2015</p> <p>Le plan d'action est juste un document de travail qui ne peut être cité dans la liste des textes mais peut servir de référence dans la rédaction du rapport de l'étude.</p> | <p>Résumé exécutif : « la semence contribuant pour près de 40% à l'amélioration des rendements, pour atteindre les objectifs de souveraineté alimentaire du PPDDAA (Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine) il est dès lors admis au moins deux évidences : i) la nécessité pour les Etats de fournir , en quantité suffisante des semences certifiées de variétés améliorées :ii) la mise en place du cadre juridique et réglementaire pour instaurer une zone de libre-échange de semences certifiée. »</p> | <p>Le fondement doctrinal sur lequel est bâtie tout le plan d'action nécessite une analyse fouillée car plusieurs points sont contestables par différentes expérimentations conduites en milieu agricole réel. Les corollaires dégagés de l'axiome principal sont pas évidents et pour le deuxième très paradoxale : la souveraineté alimentaire est en opposition frontale avec l'instauration d'une zone de libre échange qui empêche le faible de se protéger du fort. Voir à ce sujet les argumentaires des organisations des petits producteurs de La Via Campesina.</p> |
| | <p>Introduction ; « Ce règlement qui découle des options fondamentales des politiques agricoles régionales (ECOWAP, PAU) vise entre autres à créer dans l'espace CEDEAO-UEMOA-CILSS, les conditions favorables à l'émergence d'une industrie semencière forte, capable d'assurer un approvisionnement régulier et durable en semences et plants de qualité, en quantité suffisante et à un prix abordable. <u>De par sa nature juridique, le règlement semencier régional produit les mêmes effets qu'une loi et est directement applicable dans les ordres internes, sans transposition et sans ratification.</u></p> | <p>Très clairement, le débat paraît clos. La délégation de souveraineté est totale</p> <p>L'intervention des spécificités des pays et la participation des communautés de producteurs à la définition des règles qui portent sur la base de leur alimentation ne sont plus de mise dans ce contexte. La confrontation avec d'autres régimes de droit devrait pouvoir le contester.</p> |
| NATIONAL | | |
| <p>La politique semencière nationale du Niger, décembre 2012</p> | <p>Préface : l'objectif visé à travers l'adoption de cette politique nationale du Niger est de créer un environnement propice <u>au développement d'une véritable industrie semencière</u> avec forces</p> | <p>Politique qui vise à créer un environnement institutionnel en harmonie avec le règlement 2008</p> <p>En phase avec l'initiative 3N « les Nigériens Nourrissent le Niger » qui ambitionne de porter le taux de</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>traçabilités pour mieux sécuriser les producteurs ruraux, à l'amélioration de la productivité agricole et partant du fait, à l'augmentation des productions et des revenus des agriculteurs et enfin à la conservation de l'agro-biodiversité nationale.</p> | <p>couverture en semences de qualité de 8% en 2012 à 30% en 2015. Est-ce que semence de qualité est synonyme d'industrie semencière, et de quelle industrie semencière s'agit-il. A l'échelle du Niger ne faut-il pas parler d'artisans semenciers ?</p> <p>S'il s'agit d'un marché ouvert, il faut mesurer la capacité d'une industrie nationale a supporté le choc des moyens des multinationales de l'agrochimie qui contrôle le secteur semencier</p> |
| | <p>6.1 L'Etat considère que les « variétés traditionnelles » ou « écotypes locaux » constituent un patrimoine national et doivent à ce titre être gérées dans l'intérêt de la nation et conformément aux conventions internationales ratifiées par le Niger. A cet effet l'Etat veillera à préserver ce matériel végétal sélectionné in situ durant des décennies par les populations et à garantir en conséquence la préservation du patrimoine semencier qui en est issu.</p> | <p>Le soutien de l'Etat aux variétés traditionnelle st explicite, il est mieux défini plus bas, en tenant compte que de la reconnaissance des droits collectifs des communautés (droits collectifs des agriculteurs) qui entretient ces variétés</p> <p>Article très important à soutenir</p> |
| | <p>6.3 Protection des obtenteurs et des utilisateurs des variétés améliorées.</p> <p>Un système sui generis pour la protection de la propriété intellectuelle devra être mis en place afin de stimuler et d'encourager l'investissement dans la recherche et le développement de nouvelles variétés de plus en plus performantes et encourager par voie de conséquence l'épanouissement d'une vraie industrie semencière nationale. Dans ce cadre, l'Etat du Niger renforcera davantage sa position auprès de l'Organisation Africaine des Propriétés Intellectuelles (OAPI).</p> <p>Ce système reconnaîtra le droit aux agriculteurs d'utiliser librement toute variété à des fins de semis de</p> | <p>Ce paragraphe ne semble pas tenir compte de la nature des droits de propriété intellectuelle complètement délégué à OAPI par les accords de Bangui. Il me semble qu'il n'y a plus de place pour définir un système sui generis propre au Niger. Sauf en organisant un plaidoyer sérieux pendant la nouvelle révision des accords de Bangui qui est en cours.</p> <p>L'état du système actuel ne permet pas de proposer une seule variété nigérienne à la protection. Tout au contraire l'expérience de l'oignon Violet de Galmi prouve que des entreprises étrangères plus organisées peuvent facilement piratés et contournées les oppositions de l'état nigérien.</p> <p>Les paragraphes sur les droits des</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>leurs propres champs ainsi que le droit des sélectionneurs d'utiliser librement la variété à des fins de recherche. Il reconnaîtra en outre le droit aux agriculteurs d'utiliser, d'échanger, de partager ou de vendre la production de leur ferme issue de toutes variétés sans qu'ils soient soumis aux conditions de protection des obtentions végétales.</p> <p>En ce qui concerne spécifiquement les variétés dites « traditionnelles » (ou écotypes locaux) qui représentent un réservoir de gènes d'importance économique certaine, il est admis que celles-ci appartiennent aux communautés dont les membres peuvent s'en servir selon leurs besoins sans remplir les critères pour l'octroi du droit à la protection. Toutefois, l'Etat est tenu de prendre les mesures nécessaires pour les inventorier, les caractériser et leur donner ensuite la place de choix qu'elles méritent dans les ressources phytogénétiques nationales.</p> | <p>agriculteurs sont très importants, (ils sont cependant limités par les exigences de OAPI, vis à vis des espèces fruitières, forestières et ornementales)</p> |
| | <p>6.5 La mise en place d'un Fonds d'Appui au Secteur Semencier (FASS) doit être considérée comme la mesure essentielle d'accompagnement pour réussir à terme la prise en main des activités de production et de commercialisation des semences par le secteur privé. A ce sujet, l'Etat doit exercer ses fonctions régaliennes pour assurer la pérennisation du fonds en attendant que le sous- secteur semencier se développe suffisamment pour pouvoir y contribuer à travers des redevances éventuelles et autres mécanismes appropriés.</p> <p>Par ailleurs, des mesures fiscales, douanières et financières seront prises dans le sens de : (i) l'exonération des taxes commerciales à l'achat des semences ; (ii) l'exonération des</p> | <p>Le FASS n'est pas fonctionnel aujourd'hui. L'investissement de l'état dans sa phase transitoire en attendant un secteur semencier développé, peut durer et paraître peu réaliste.</p> <p>Cependant, les textes ont été signés pour les différentes redevances qui constituent l'essentiel du financement du secteur par le privé. Par ailleurs l'Etat injecte chaque année des milliards de FCFA dans les achats d'urgence (qu'on peut éviter à travers le stock de sécurité) dont l'affectation relève uniquement des services de l'agriculture.</p> <p>Par contre les promesses de crédit d'impôt seront toujours favorables aux gros importateurs sans bénéficier au système semencier des petits paysans.</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>taxes sur les engrais, les pesticides et les carburants pour l'agriculture ; (iii) l'exonération des taxes d'importation des équipements et fournitures nécessaires au développement et à l'amélioration des capacités opérationnelles des établissements semenciers ; (iv) des prêts à des taux d'intérêt bonifiés.</p> | |
| | <p>6.7 Dans le but de respecter les conditions et les normes techniques de production de semences certifiées, des restrictions au sujet des superficies minimales acceptables au contrôle seront définies pour chaque espèce. Cette orientation devra favoriser les propriétaires de grands domaines fonciers, les associations et les groupements de producteurs de semences.</p> <p>S'agissant de la commercialisation de semences sur le territoire national celle-ci est limitée aux semences des espèces et variétés homologués au Niger. Il y a lieu de souligner à ce sujet que le catalogue national limite la commercialisation et l'utilisation des variétés de plantes agricoles à celles ayant une valeur agronomique et d'utilisation pour le pays.</p> <p>Quant aux semences légumières. Elles doivent être par ailleurs conformes aux conditions et normes fixées par les textes législatifs et réglementaires relatif à cette catégorie de semences.../. Cette fixation se fera suivant les lois du marché, ce qui permet de créer un environnement compétitif favorable au développement du secteur privé.</p> | <p>Un projet de décret portant institution du catalogue officiel des espèces et variétés végétales a été rédigé. Il sera validé en atelier national.</p> <p>Il doit être considéré avec beaucoup d'attention par les agriculteurs, car il présente des ouvertures intéressantes comme la liste C pour les variétés traditionnelles.</p> <p>Il prévoit dans son article 3 , trois liste distinctes : la Liste A constituées par des variétés homologuées dont les semences peuvent être multipliées et commercialisées sur le territoire des états membres (CEDEAO) ; la liste B est constituée par les variétés homologuées dans les semences peuvent être multipliées sur le territoire des Etats membre EN VUE d'une exportation hors du territoire (sans VAT) ; et enfin une liste C spécialement réservée aux variétés traditionnelles ou locales et aux variétés anciennes à usage amateur. L'article 6 précise les caractéristiques de la liste C : il s'agit de variétés notoirement reconnu pour se qualité organoleptiques, ii) avoir des semences encore utilisées en l'état iii) être bien caractérisé par le système national de recherche agricole.</p> <p>Il prévoit un système de tarification pour l'inscription au catalogue dont les modalités seront fixées par arrêté conjoint des Ministres en charge de l'agriculture et des finances. À mettre en</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | | <p>correspondance avec le texte de la colonne d'a côté qui n'est pas clair. Or le coût d'inscription est un des principaux obstacles rencontrés par les artisans semenciers des semences potagères qui multiplie et entretient des centaines de variétés par espèces pour des marchés très étroits.</p> <p>Il prévoit aussi l'inscription de forme OGM après autorisation donnée par l'autorité nationale de biosécurité.</p> <p>Or aujourd'hui il n'existe aucun dispositif et règlement sur les OGM au Niger...</p> |
| | <p>7.1.1 A caractère consultatif le comité national des semences (CNS) comprend les représentants des institutions de recherche, les représentants des structures d'appui conseil, les représentants des structures de normalisation et de contrôle et le secteur privé. .../ Son rôle principal est d'initier et de proposer à la tutelle (Ministère en charge de l'Agriculture) toutes les mesures à prendre en vue de favoriser et d'orienter le développement harmonieux du sous-secteur.</p> | <p>Arrêté 121/MAG/DGA du 16 sept 2014 portant création, attribution, et fonctionnement du Comité National des Semences Végétales et des plants</p> <p>16 septembre 2014 définit la composition du CNS. Sur les 18 membres on constate la participation de 3 représentants non étatique : celui du Réseau national des chambres d'agriculture (para étatique), l'association des producteurs privés des semences (qui ne représente pas encore la grosse industrie semencière, mais pourra le devenir) et l'association des distributeurs de semences qui sont des commerçants. <u>Par contre l'absence des organisations paysannes notamment des principales des différentes filières concernées (Mil, oignon, niébé, riz, espèces maraichères) soulève un problème majeur de représentativité des principaux concernés.</u></p> <p>Pendant l'atelier de restitution du draft un débat assez vif a eu lieu : il portait sur la réalité de la représentativité des paysans à travers leur organe, sur la capacité de compréhension des paysans de document sur des sujet complexe en français et non pas dans leur</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | | <p>langue il apparaît important aux techniciens que les représentants aient un niveau de connaissance suffisant des textes et s'astreigne à une continuité dans les travaux du comité.</p> <p>La participation des petits producteurs au CNS question de gouvernance centrale à régler</p> <p>Le projet de décret qui fera l'objet d'un atelier national de validation prévoit 24 membres dont le Président de l'Association des Producteurs Privés de Semences du Niger (APPSN) ou son représentant et deux membres de l'association ; le Président du Réseau des Chambres d'Agriculture (RECA) du Niger ou son représentant ; trois Présidents des Interprofessions (IP) des filières végétales</p> |
| | <p>71.2 La structure officielle de contrôle et certification des semences (SOCCS) dépendant de la direction générale du Ministère de l'agriculture, dispose des laboratoires d'analyse des semences dont la fonction principale sera de s'assurer de la qualité des semences produites et commercialisées dans le pays et veiller au respect de la législation et de la réglementation semencière. Le SOCCS sera doté d'une autonomie financière et de gestion.</p> | <p>Il s'agit de l'organe central de la certification des semences de qualité dont le bon fonctionnement dépend l'ensemble du système semencier. La politique semencière prévoit son autonomie financière pour que son travail, jugé vital, ne soit pas freiné par les blocages administratifs et parfois des arbitrages budgétaires défavorable de la hiérarchie en temps de restrictions.</p> <p>Il faut noter que la liberté de contrôle et l'expertise du SOCCS ne sont pas requises par le service des marchés de semences, ce qui expliquerait en partie les dysfonctionnements constatés dans l'octroi de marché à des opérateurs ne répondant pas toujours aux normes techniques de la profession.</p> |
| | <p>8. Par ailleurs, les textes législatifs et réglementaires, tout en restant en conformité avec ceux de l'espace CEDEAO, laisseront à titre transitoire, la possibilité à la grande majorité des petits exploitants de pouvoir accéder à une autre</p> | <p>Selon les techniciens du SOCCS la politique semencière a été défini en 2012 pour 5 ans, elle doit être révisée avec un plan d'action. 2017 est donc une période très favorable pour poursuivre les concertations et le plaidoyer sur les orientations</p> |

| | | |
|---|---|---|
| | <p>catégorie de semences que celles certifiées. Il est institué un système de qualification des semences qui laisse la responsabilité du contrôle de qualité au champ à l'établissement semencier avec la possibilité de création de label (semences déclarées de qualité acceptable par exemple)</p> | <p>du cadre semencier</p> <p>Aujourd'hui tout le système réglementaire de certification de la qualité des semences est décrédibilisé par des contournements important sur l'octroi des marchés publics à des opérateurs non professionnels et peu scrupuleux.</p> <p>L'ouverture à un système de certification alternatif de semence de qualité acceptable a été précisée pendant l'atelier.</p> |
| <p>Loi 2014-67 du Niger complétant le règlement C/REG.4/05/2008</p> | <p>Article 4 : Les variétés traditionnelles constituent un patrimoine national. Elles sont gérées dans l'intérêt de la Nation et conformément aux conventions internationales ratifiées par le Niger. Les variétés créées sont la propriété de l'obteneur.</p> | <p>Comme la plupart des variétés améliorées du catalogue sont à la base des variétés traditionnelles qui ont été épurées, et que cela peut suffire pour déposer un droit de propriété intellectuelle (voir la liste actuelle des COV d'OAPI) il paraît problématique de faire une telle distinction, au risque d'accréditer la bio piraterie. Jusqu'ici les variétés inscrites au catalogue le sont au nom de l'INRAN, donc considéré par les pouvoirs publics comme national. Par contre, les nouvelles créations qui sont la propriété de l'obteneur privée, poseront problème.</p> |
| | <p>Article 11. La protection que confère le droit d'obtention végétale ne porte pas atteinte au droit des agriculteurs d'utiliser la variété à des fins de production alimentaire, ni au droit d'utilisation de cette variété à des fins de recherche et de formation.</p> <p>Article 14 : Aucune personne ne peut faire sortir des semences de variétés traditionnelles du territoire national sans autorisation préalable du Ministère en charge de l'Agriculture. La gestion des ressources phytogénétiques locales collectées ou conservés par des organismes étrangers de recherche est faite conformément à la réglementation en vigueur.</p> | <p>Très bon article 11 pour soutenir les droits fondamentaux.</p> <p>L'article 14 peut criminaliser des échanges transfrontaliers de semences qui sont ancrés dans la coutume entre des communautés paysannes.</p> <p>Comme il n'existe pas de réglementation spécifique aux ressources génétiques il y a un gap important pour la biopiraterie (collecte de semences de variétés traditionnelle, dupliquées à l'étranger et dont les caractéristiques pourront être brevetées)</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>Article 16 sur les dispositions pénales.</p> <p>Sans préjudices du Code Pénal et du Code de procédure pénale sont punis d'un emprisonnement de 3mois à 2 ans et d'une amende de 20.000 à un million de francs CFA ou l'une de ces deux peines, sauf dérogation accordé par le Ministère en charge de l'Agriculture, ceux qui :</p> <ul style="list-style-type: none">- auront produit des semences sans carte professionnel- auront commercialisé des semences sans agrément- -...-- auront importés ou exportés des semences conventionnelles sans déclaration préalable- auront produit, introduit ou commercialisé des semences ou tout autre matériel génétique végétal non inscrit au catalogue officiel des semences | <p>Attention que cet article ne concerne en rien les petits producteurs de semences, car une interprétation d'un inspecteur peut conduire à criminaliser des petits paysans qui sont dans l'exercice de leurs droits de produire, échanger et vendre leurs semences.</p> |
|--|---|--|