

OUTILS DE FORMATION POUR LA PRODUCTION DE SEMENCES

Module 4: Cadre réglementaire du secteur des semences

Citer comme suit:

FAO et AfricaSeeds. 2019. *Outils de formation pour la production de semences - Module 4 Cadre réglementaire du secteur des semences*. Rome.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou l'AfricaSeeds aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO ou l'AfricaSeeds approuvent ou recommandent ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO ou de l'AfricaSeeds.

ISBN 978-92-5-131905-5 (FAO)

© FAO et AfricaSeeds, 2019



Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Intergouvernementales (CC BY NC SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode.fr>).

Selon les termes de cette licence, cette œuvre peut être copiée, diffusée et adaptée à des fins non commerciales, sous réserve que la source soit mentionnée. Lorsque l'œuvre est utilisée, rien ne doit laisser entendre que la FAO cautionne tels ou tels organisation, produit ou service. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si l'œuvre est adaptée, le produit de cette adaptation doit être diffusé sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si l'œuvre est traduite, la traduction doit obligatoirement être accompagnée de la mention de la source ainsi que de la clause de non-responsabilité suivante: «La traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ni de l'exactitude de la traduction. L'édition originale [langue] est celle qui fait foi.»

Tout litige relatif à la présente licence ne pouvant être résolu à l'amiable sera réglé par voie de médiation et d'arbitrage tel que décrit à l'Article 8 de la licence, sauf indication contraire contenue dans le présent document. Les règles de médiation applicables seront celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (<http://www.wipo.int/amc/fr/mediation/rules>) et tout arbitrage sera mené conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

Matériel attribué à des tiers. Il incombe aux utilisateurs souhaitant réutiliser des informations ou autres éléments contenus dans cette œuvre qui y sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, de déterminer si une autorisation est requise pour leur réutilisation et d'obtenir le cas échéant la permission de l'ayant-droit. Toute action qui serait engagée à la suite d'une utilisation non autorisée d'un élément de l'œuvre sur lequel une tierce partie détient des droits ne pourrait l'être qu'à l'encontre de l'utilisateur.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être obtenus sur demande adressée par courriel à: publications-sales@fao.org. Les demandes visant un usage commercial doivent être soumises à: www.fao.org/contact-us/licence-request. Les questions relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: copyright@fao.org.

Table des matières

| | |
|--|------------|
| PREFACE | V |
| REMERCIEMENTS | VII |
| INTRODUCTION | 1 |
| 1 À QUOI CORRESPOND LE CADRE RÉGLEMENTAIRE RÉGISSANT LE SECTEUR DES SEMENCES? | 3 |
| Section 1: Caractéristiques essentielles des semences | 5 |
| Section 2: Éléments essentiels des systèmes réglementaires des semences | 8 |
| Section 3: Cadre réglementaire des semences | 10 |
| Section 4: Enjeux liés à la réglementation du secteur des semences | 11 |
| Section 5: Avantages d'une réglementation efficace de la législation sur les semences | 11 |
| 2 LOIS SUR LES SEMENCES | 13 |
| Section 1: Introduction | 15 |
| Section 2: Formulation de la loi sur les semences | 16 |
| Section 3: Promulgation et application de la loi | 17 |
| Section 4: Principaux éléments de la loi sur les semences | 19 |
| Section 5: Autres domaines juridiques qui influent sur le cadre réglementaire des semences | 21 |
| Section 6: Organisations et traités internationaux influant sur la loi sur les semences | 22 |
| 3 RÉGLEMENTATIONS EN MATIÈRE DE SEMENCES | 25 |
| Section 1: Généralités sur les réglementations en matière de semences | 27 |
| Section 2: Formulation et approbation des réglementations | 27 |
| Section 3: Contenu des réglementations | 29 |
| Section 4: Essais et enregistrement des variétés | 30 |
| Section 5: Échantillonnage et essais sur des lots de semences | 33 |
| Section 6: Certification des semences | 34 |
| Section 7: Commercialisation des semences | 37 |
| Section 8: Importation et exportation des semences | 39 |
| Section 9: Réglementation des prix | 40 |
| Section 10: Réglementations phytosanitaires | 40 |
| 4 HARMONISATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE RÉGISSANT LE SECTEUR DES SEMENCES | 43 |
| Section 1: Objectifs de l'harmonisation | 45 |
| Section 2: Expériences et difficultés liées à l'harmonisation | 48 |
| Section 3: Harmonisation des politiques | 49 |
| 5 POLITIQUES SEMENCIÈRES NATIONALES | 51 |
| Section 1: Relation entre politique et loi | 53 |
| Section 2: Formulation de la politique | 54 |
| Section 3: Approbation et application de la politique | 56 |
| Section 4: Contenu de la politique semencière | 57 |
| CONCLUSIONS | 61 |

Preface

La communauté internationale, à travers les objectifs de développement durable, est résolue à parvenir à un monde libéré de la faim d'ici 2030. Cela nécessitera une augmentation constante de l'ordre de 60 pourcent de la production alimentaire, d'aliments à la fois nutritifs et sains, et produits d'une façon qui respecte l'environnement. Dans la plupart des scénarios, il n'y aura pas excédent de ressources en terres ou en eau à déployer pour accroître la production agricole. En fait, la voie la plus durable vers cet objectif consiste à améliorer la productivité de manière durable. Cela signifie produire plus avec moins d'intrants externes. Pour y parvenir, les agriculteurs doivent utiliser des variétés de cultures bien adaptées.

La FAO et ses partenaires travaillent avec les pays pour encourager les agriculteurs à l'utilisation de semences et matériels de plantation de qualité en utilisant des variétés bien adaptées, en particulier par les petits exploitants et les exploitants familiaux pauvres en ressources des zones rurales, et qui produisent la plupart des aliments consommés par les communautés vulnérables des pays en développement.

Le système de distribution de semences d'un pays est mieux si conçu comme une chaîne de valeur composée d'éléments interconnectés - du développement de variétés nutritives et bien adaptées à leur adoption par les agriculteurs, en passant par la production et la distribution (compris la vente) de semences et matériels végétal de qualité, à leur utilisation comme intrants par les agriculteurs. Le fonctionnement efficace de la chaîne de valeur, rendu possible par les lois, les politiques, les stratégies, les plans d'action et les réglementations nationales applicables aux semences, dépend en grande partie de la capacité des parties prenantes à mettre en œuvre les connaissances et les compétences nécessaires pour produire des semences et matériels de plantation de qualité.

Cet outil de formation sur les semences a été conçu pour aider les professionnels de toute la chaîne de valeur des semences à acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour pouvoir fournir aux agriculteurs des semences et matériels de plantation de variétés bien adaptées. Les outils de formations sont conçus principalement pour des activités de renforcement des capacités, en particulier pour les petits agriculteurs et les gestionnaires des petites et moyennes entreprises, et contiennent six modules complémentaires. Ces modules traitent de: la création de petites entreprises de semences; le traitement des semences; le contrôle de qualité; et le stockage et la commercialisation des semences. Il existe également un module sur les questions de réglementation des semences. Ces modules - faciles à lire - devraient également être utiles pour les décideurs et les autres professionnels souhaitant mieux comprendre le fonctionnement de systèmes efficaces de distribution de semences.

Hans Dreyer

Directeur Division de la production végétale et de la protection des plantes

Remerciements

Ce module a été produit par l'équipe « Semences et ressources phylogénétiques » de la Division de la production végétale et de la protection des plantes de la FAO, sous la direction de Chikelu Mba (Chef d'équipe).

AUTEUR

Michael Turner (consultant international) et Cristina Leria (consultant juridique international).

EXAMINATEURS TECHNIQUES

le manuscrit a été soumis à un examen collégial par Juan Fajardo (consultant international), Carmen Bullon (FAO) et Wilson Hugo (FAO). Il a été également enrichi par les commentaires et les contributions d'experts des pays africains qui ont participé à l'atelier organisé par AfricaSeeds à Abidjan, Côte d'Ivoire.

SOUTIEN ÉDITORIAL

Hamza Bahri et Diana Gutiérrez Méndez (FAO) ont coordonné la révision du texte et la traduction, ainsi que la production des illustrations et la mise en page. Ruth Duffy a révisé le texte original. Shalis Stevens a produit les illustrations. Davide Moretti (Art&Design) a entrepris la conception et la mise en page de la publication.

Introduction

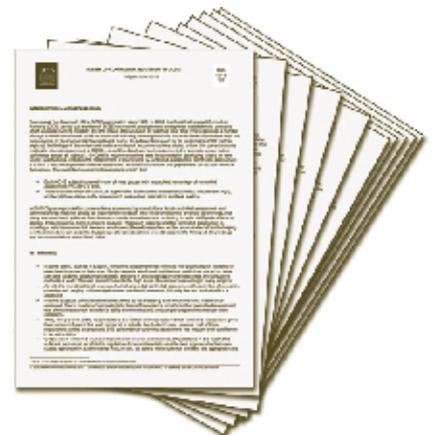
La plupart des pays disposent de quelques éléments de contrôle des semences qui sont généralement régies par une loi qui date, et dont l'application et l'efficacité varient grandement. En outre, de nombreux pays n'ont pas de politiques exhaustives concernant le secteur des semences. Pourtant, des politiques appropriées et une législation nationale récente et adéquate sont essentielles à la création d'un environnement propice au développement du secteur des semences. Pour que ce marché puisse se développer et garantir la disponibilité de semences de qualité à un prix abordable, les gouvernements ont en effet besoin d'un cadre politique pour orienter la prise de décisions et l'allocation des ressources à travers toutes les activités et institutions pertinentes. Et pour favoriser la mise en place d'une telle politique et l'inscription de ses principaux attributs dans la loi, une législation semencière est essentielle.

Ce module a été rédigé pour aider les lecteurs, parmi lesquels des agriculteurs et autres parties prenantes, à comprendre et guider les discussions sur le cadre réglementaire en vigueur dans certains pays concernant le secteur des semences. Il met en lien les concepts de loi et de politique et souligne le rôle de chacun pour parvenir à un impact maximal. Il distingue entre les politiques nationales sur les semences, qui guident les actions gouvernementales, et la législation relative aux semences, qui constitue un ensemble de dispositions légales régulant spécifiquement ce secteur.

La législation relative aux semences doit par ailleurs être différenciée d'autres domaines juridiques, qui ne réglementent pas directement la production, le contrôle qualité et les mécanismes de commercialisation de celles-ci, mais qui influencent à d'autres égards le cadre réglementaire des semences, comme la protection des variétés végétales (PVV), la protection phytosanitaire, la sécurité alimentaire et la protection du consommateur.

Aujourd'hui, les gouvernements et agences de développement prennent de plus en plus conscience de l'importance de mettre en place pour le secteur des semences une stratégie globale, et ce afin de répondre plus efficacement aux besoins variés des agriculteurs. Cette mobilisation s'est traduite par un intérêt accru pour les circuits formels et informels des semences, lesquels peuvent être analysés et traités au niveau local et national.

Le terme «cadre réglementaire du secteur des semences», qui intitule ce module, couvre toutes les politiques et mesures législatives susceptibles d'être adoptées pour guider et coordonner les actions d'un gouvernement et des diverses parties prenantes en vue d'améliorer l'approvisionnement des agriculteurs en semences.



Exemples de lois sur les semences et d'autres lois associées telles que les lois phytosanitaires ou protections des plantes, la loi PVV et la loi sur la biosécurité

Contrairement aux autres modules techniques qui composent cette série, il n'est pas possible de concevoir un modèle de loi sur les semences applicable à l'ensemble des pays, dans la mesure où chaque législation nationale doit refléter les caractéristiques et systèmes juridiques spécifiques d'un pays, les différents choix politiques qui orientent les actions du gouvernement concernant le secteur des semences, et les différents rôles des parties prenantes dans le cadre de la coordination, de la structure, du fonctionnement et du développement de ce secteur. C'est pourquoi ce module se concentre sur les aspects présentant une portée générale et, s'il y a lieu, formule des recommandations qui peuvent être adaptées aux contextes institutionnels spécifiques.

Enfin, ce module s'adresse aux pays dont le secteur des semences est encore en phase d'évolution; une évolution qui s'accompagne souvent d'une transition vers un modèle diversifié plus concurrentiel. En effet, pour les pays présentant une industrie des semences stable et mature, d'autres conditions s'appliquent.

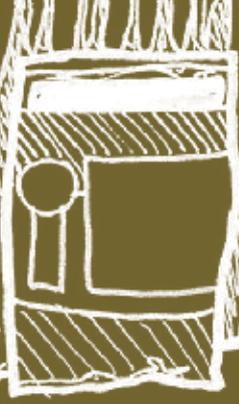
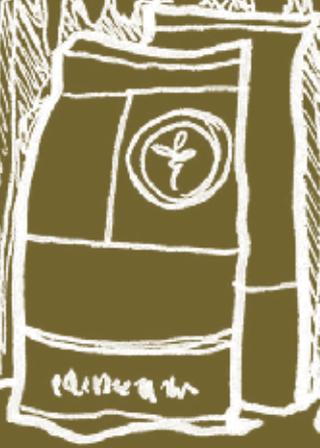
Ce module s'articule autour de plusieurs chapitres. Le **chapitre 1** définit le cadre réglementaire régissant le secteur des semences; le **chapitre 2** s'intéresse aux lois sur les semences; le **chapitre 3** couvre les réglementations en matière de semences; le **chapitre 4** aborde la notion d'harmonisation du cadre réglementaire des semences; et enfin le chapitre 5 porte sur les politiques semencières nationales.



SEEDS

Kudu, w...
all the...
all the...

Kudu, w...
all the...
all the...



À quoi correspond le cadre réglementaire régissant le secteur des semences?

1

remarques

SECTION 1: Caractéristiques essentielles des semences

Les semences représentent un intrant essentiel de la production des cultures. Garantir aux agriculteurs la disponibilité de variétés améliorées et de semences de haute qualité est l'un des principaux vecteurs du développement agricole. Toutefois, contrairement aux autres intrants, les semences sont des organismes vivants, ce qui implique de nombreux risques au niveau de la chaîne de production et de commercialisation. En conséquence, les bénéfices escomptés de la fourniture de «semences améliorées» ne se vérifient pas systématiquement dans la pratique. Ce constat a abouti à une réévaluation du rôle des semences, qui a élargi au niveau national la vision des «systèmes de semences».

Le critère fondamental justifiant une amélioration de la qualité des semences utilisées par les agriculteurs repose sur le principe suivant: s'ils peuvent, dès le départ, compter sur des semences de qualité, alors les agriculteurs augmentent leurs chances d'obtenir une bonne récolte. C'est pour cette raison que des lois sur les semences ont commencé à être introduites dans certains pays au début du vingtième siècle. Ces lois visaient à protéger les agriculteurs et l'industrie des semences contre la vente frauduleuse de semences de mauvaise qualité, et à faciliter l'accès des agriculteurs à des variétés plus larges de semences de qualité. Plus tard, les lois sur les semences ont gagné en complexité pour se concentrer sur des questions telles que la stimulation de la recherche et de l'innovation; la promotion d'un marché des semences équitable où les agriculteurs ont accès aux semences des variétés dont ils ont besoin, à un prix abordable; la promotion de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance durables en milieu rural; et la gestion durable des ressources phytogénétiques.

Quand les agriculteurs achètent une semence, ils espèrent profiter de deux atouts distincts:

- Une bonne valeur de plantation (qualité de la semence): semence pure présentant une bonne capacité de germination et capable de développer une culture saine. Cette notion, parfois reprise sous l'appellation «valeur de plantation» ou, plus simplement, «qualité de la semence», est la combinaison de plusieurs attributs différents, comme nous l'expliquerons plus loin dans ce module. La qualité d'une semence caractérise un lot de semences individuel, dont l'historique de production est connu.
- Une bonne valeur génétique (pureté variétale): variété de semence qui se développera bien dans les conditions particulières dans lesquelles elle sera plantée. Cet aspect dépend de multiples facteurs agronomiques, de la saison de production et de l'usage prévu de la culture récoltée. Cette valeur peut être considérée comme la qualité génétique de la semence et résulte de la capacité des obtenteurs végétaux à opérer la bonne combinaison de gènes (le génotype) correspondant à la variété donnée.

remarques

Il est essentiel de bien comprendre et distinguer ces concepts, car ils peuvent tous deux être traités dans le cadre réglementaire des semences, mais de façons différentes.

Le terme «semence améliorée» peut se révéler confus, car il se prête aux deux contextes. Une semence peut être améliorée si elle présente une valeur de plantation élevée résultant de bonnes pratiques de production. Il peut également s'agir d'une variété améliorée nouvelle. Ces deux composants sont toutefois totalement indépendants. Une semence d'une variété médiocre peut tout de même présenter une bonne valeur de plantation si elle est produite dans des conditions favorables. De même, une semence d'une excellente variété nouvelle peut se traduire par une mauvaise récolte, des suites d'une gestion et d'un entreposage négligés avant l'ensemencement. L'importance relative de ces deux éléments varie selon les besoins de chaque agriculteur. Souvent, les agriculteurs restent fidèles à une variété qu'ils connaissent et en laquelle ils ont confiance, même si cette variété n'est pas associée à un rendement maximal.

Dans le cadre de nombreuses cultures, en particulier les céréales de base et les légumineuses à grains, les agriculteurs ont tendance à récupérer leurs propres semences d'une saison à l'autre. Décider de dépenser de l'argent à l'achat d'une nouvelle semence représente dès lors pour eux un grand pas. Ils doivent avoir la certitude que cet investissement vaut la peine et leur apportera de nets avantages pendant la saison de végétation ou au moment de la récolte. Pour qu'un agriculteur aux ressources limitées consente à investir dans des semences qu'il pourrait tout aussi bien récupérer de ses propres cultures, il faut que cet agriculteur ait une confiance absolue dans le produit.

*Les intrants principaux (semences, engrais, pesticides, farm power) et leur caractéristiques respectives.
Par exemple : semence : germination, pureté physique, pureté génétique, taux d'humidité et vigueur)*



remarques

frauduleux liés à la qualité des semences. Ce chapitre décrit de façon générale le système réglementaire régissant les semences, les principes qu'il défend et les principaux processus impliqués dans son application.

SECTION 2: Éléments essentiels des systèmes réglementaires des semences

Dans la section précédente, nous avons évoqué les deux éléments essentiels soumis à une réglementation, à savoir la qualité des semences et la pureté des variétés. Le premier aspect est le plus simple, dans la mesure où la qualité d'une semence peut être évaluée à l'aide d'un essai en laboratoire. Ces tests peuvent s'effectuer en deux semaines, de manière à laisser suffisamment de temps entre l'entreposage de la semence après son traitement, et sa commercialisation.

Les principaux attributs de qualité habituellement évalués en laboratoire sont les suivants:

- pureté physique (absence de matières inertes autres que les semences);
- absence de semences d'adventices particulières susceptibles de compromettre le développement de la culture;
- germination;
- teneur en humidité;
- santé – absence de maladies spécifiques qui pourraient être transmises à ou par la semence.

Sac de semences en vente dans un marché local traditionnel. La légende indique que dans ce cas il n'y a pas de régulation officielle et l'acquéreur fait confiance au vendeur



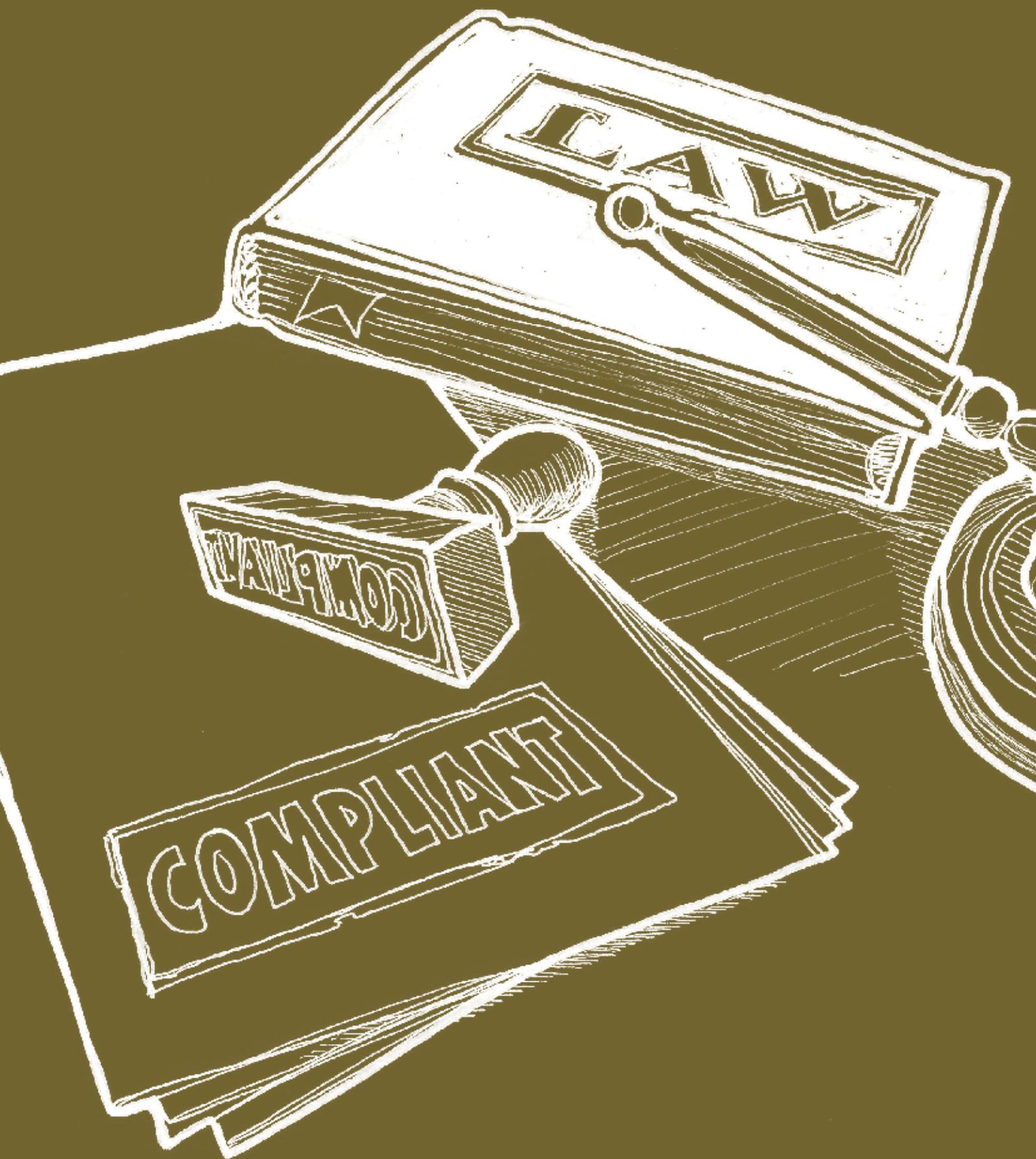
remarques

établit quant à elle, les principes, les normes et les procédures spécifiques qui doivent être respectés. Ainsi, la politique énonce les objectifs et les activités souhaitées tandis que la loi constitue la règle appliquée par une institution. La politique semencière nationale et la loi nationale sur les semences sont ainsi complémentaires. Pour atteindre les objectifs fixés par une politique, un cadre institutionnel et juridique est nécessaire. Ce cadre est fourni par la législation. Bien qu'elle ne soit pas à proprement parler juridiquement contraignante, la politique semencière sert généralement de cadre général englobant les instruments réglementaires, tels que la loi sur les semences et les diverses législations associées. La politique semencière veille à ce que la vision du gouvernement soit reflétée de façon adéquate dans les opérations quotidiennes inhérentes au secteur des semences. Ce lien est important, car des politiques semencières bien préparées peuvent aider les parties prenantes à mieux comprendre leurs rôles, leurs responsabilités et leurs contributions vis-à-vis des limites définies, favorisant ainsi un fonctionnement harmonieux du secteur. Une politique semencière nationale couvre divers éléments. Ces éléments peuvent contribuer à créer un environnement qui sollicite à la fois le secteur formel (public et privé) et informel (petits agriculteurs), et optimise les investissements consentis dans le secteur semencier et le développement de la communauté agricole tout entière.

Les éléments suivants se rapportent aux aspects fonctionnels et structurels du secteur des semences et couvrent dès lors un large spectre des processus et activités de la chaîne d'approvisionnement en semences:

- Développement des variétés culturales
- Production de semences
- Assurance qualité des semences
- Vulgarisation agricole
- Commercialisation des semences
- Importation et exportation des semences
- Développement des entreprises de semences
- Chaîne de valeur des semences
- Sécurité des semences
- Renforcement des capacités
- Législation relative aux semences.

La qualité d'une politique semencière nationale ne repose pas simplement sur la somme des éléments individuels susmentionnés, mais également sur les interconnexions entre ces différents éléments. Il incombe à chaque pays de définir, en fonction de sa situation spécifique, les rôles relatifs et l'importance globale de ces éléments. Soulignons aussi que pour l'application et l'opérationnalisation de tous les autres éléments clés de la politique, la législation semencière constitue un outil essentiel. C'est l'acceptation par l'ensemble de la société qui permet de légitimer une politique, au sens large. Dans une interprétation plus restreinte, la légitimation de la politique passe par une approbation ou une reconnaissance officielle, souvent par le biais de l'adoption d'une loi.



Loi sur les semences étant frappé par un coup juridique et des régulations par un simple sceau

Lois sur les semences

2

SECTION 1: Introduction

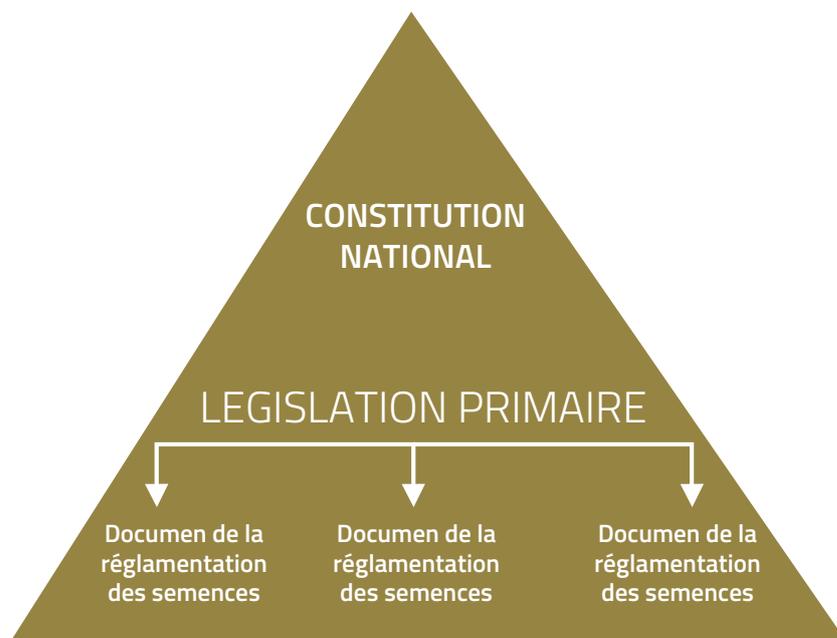
remarques

Pratiquement tous les pays disposent d'une forme de législation sur les semences. Dans certains cas, la loi remonte à près de 100 ans, au moment où le commerce des semences a commencé à se développer de manière structurée. Cette période coïncide avec l'émergence de la sélection végétale systématique, qui a permis de faire émerger de nouvelles variétés améliorées, octroyant au passage des avantages aux agriculteurs qui achetaient ces semences.

Ce chapitre explique les éléments clés d'une loi sur les semences. Il développe en premier lieu les concepts fondamentaux, avant de s'intéresser à d'autres points, dans le but de dresser un cadre réglementaire exhaustif régissant le secteur des semences.

La loi sur les semences correspond à la **législation primaire**. La législation primaire est généralement approuvée par le parlement, l'assemblée ou une autre entité représentant la branche législative du gouvernement, à quelques exceptions près. Dans certaines juridictions, les lois donnent à la branche exécutive du gouvernement (ministre ou conseil des ministres) le pouvoir d'approuver une **législation secondaire**. Cette législation secondaire se rapporte aux réglementations établies en vertu de la loi. Nous y reviendrons au chapitre 3.

Diagramme schématique des législations primaire et secondaire et le cadre d'implémentation avec leur instruments correspondants



Autres documents pour l'implémentation: Guides, manuels de procédure

remarques

SECTION 2: Formulation de la loi sur les semences

Le processus d'élaboration des lois varie d'un pays à l'autre, en fonction de la culture juridique de chaque pays. Les lois sur les semences définissent le cadre et les principes essentiels qui régissent la production, la commercialisation et l'utilisation des semences. Elles établissent également les normes de qualité, procédures et principes à suivre. En règle générale, les lois sur les semences spécifient les droits et les obligations de base des personnes individuelles et des entités juridiques. Elles identifient les autorités publiques compétentes et les limites de leur pouvoir. Elles fixent par ailleurs la portée de la législation secondaire pouvant découler du cadre de la législation primaire (décrets et réglementations gouvernementaux, par exemple).

Il est conseillé que la loi sur les semences se limite aux principes généraux et laisse les aspects plus détaillés aux réglementations. Il est en effet habituellement plus facile d'apporter des modifications à une réglementation, tout simplement parce que, à quelques exceptions près, ces changements peuvent être réalisés par voie ministérielle ou une autre action administrative, sans avoir à soumettre la réglementation à l'approbation législative. Par ailleurs, la loi sur les semences ne doit pas contenir de dispositions ou de plans généraux dictant la manière dont le gouvernement doit gérer le secteur ou l'industrie des semences. Ces questions doivent être traitées dans la politique semencière.

Le mode d'élaboration d'une loi sur les semences doit refléter les caractéristiques et systèmes juridiques spécifiques d'un pays, les différents choix politiques qui orientent les actions du gouvernement concernant le secteur des semences, et les différents rôles des parties prenantes dans le cadre de la coordination, de la structure, du fonctionnement et du développement du secteur des semences. La valeur et l'efficacité à long terme d'une législation sur les semences dépendent du processus suivi pour sa conception et sa formulation, et de l'équilibre des intérêts des différentes parties prenantes qui y sont représentées.

Réunion consultative sur les semences



2

Dans certains pays, la promulgation de nouvelles lois est un processus très lent, ce qui peut justifier la validité, encore aujourd'hui, de lois complètement obsolètes. Dans pareille situation, il peut dès lors s'avérer plus facile de faire passer des amendements mineurs à des lois existantes, plutôt que de se lancer dans un remaniement substantiel. Cette approche progressive permet de répondre à des besoins spécifiques. Toutefois, elle ne doit être utilisée que de manière limitée, ceci afin d'éviter que la loi ne devienne trop difficile à comprendre dans son ensemble. À un certain stade, mieux vaut préparer une nouvelle loi englobant tous les amendements et autres changements éventuels considérés comme nécessaires. Ce point est très important au vu de l'évolution constante des industries des semences, en particulier dans le secteur privé. Il est en effet difficilement concevable qu'une loi qui remonte à 30 ans convienne au paysage d'aujourd'hui. Comme évoqué dans l'introduction, c'est précisément la raison pour laquelle bon nombre de pays ressentent le besoin d'actualiser leur législation.

remarques

SECTION 3: Promulgation et application de la loi

Évaluation du cadre juridique existant

Pour préparer le projet de loi, le cadre juridique doit tout d'abord être évalué afin de déterminer l'adéquation de la législation existante et les potentiels manquements réglementaires. Cette évaluation peut révéler que la législation est suffisamment complète, mais pas appliquée de façon appropriée. Auquel cas, l'action réglementaire doit être centrée sur l'amélioration de l'application de la version existante, et non sur la promulgation de réformes législatives.

L'évaluation vise à déterminer la capacité du cadre juridique actuel à répondre aux buts, cibles et objectifs du gouvernement pour le secteur semencier. Cela passe notamment par une révision de la législation nationale existante sur les semences, mais aussi d'autres domaines juridiques qui influent sur le cadre réglementaire des semences.

Formation d'un groupe de travail chargé de développer le projet de législation sur les semences

Sous la coordination et la supervision de l'entité gouvernementale responsable du contrôle qualité et de la certification des semences (généralement le Ministère de l'agriculture ou une autorité équivalente), et en collaboration avec d'autres ministères connexes, un groupe de travail doit être assigné au développement du projet de loi. Ce groupe de travail peut être composé uniquement d'entités publiques, ou inclure le secteur privé et la société civile, selon le processus législatif du pays.

Pour mener sa tâche à bien, le groupe de travail s'appuiera sur les documents suivants:

- (a) Évaluation du cadre juridique existant;
- (b) Politique semencière nationale, ainsi que les conclusions et recommandations qui se sont dégagées lors de l'élaboration de la politique semencière (recommandations issues d'un «forum sur les semences» ou d'un congrès consultatif similaire, par exemple);

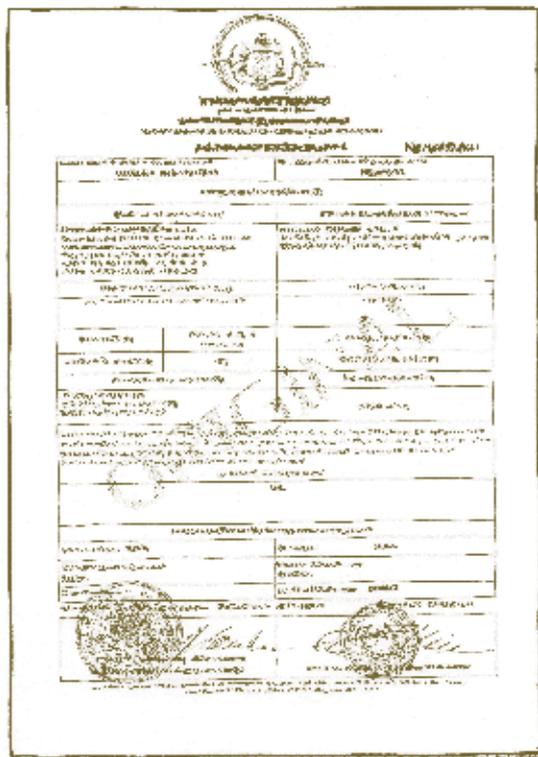
remarques

- (c) Politique ou plan agricole national, et toute autre politique pertinente, comme la politique nationale en matière de sécurité alimentaire, le plan stratégique de réduction de la pauvreté, ou la politique nationale de préservation et d'utilisation des ressources phylogénétiques;
- (d) Accords, traités et conventions internationaux ratifiés par le pays, dont les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Le projet de législation doit être rédigé dans un langage simple, compréhensible par l'ensemble de la population, et doit éviter toute syntaxe complexe, tous termes associés à des définitions qui diffèrent significativement de leur signification courante, et toutes références croisées confuses. Si possible, la législation doit être traduite dans les langues et dialectes locaux. Elle doit également suivre une structure logique où les concepts généraux doivent précéder des développements plus spécifiques.

Consultation des parties prenantes

Une fois le projet de loi sur les semences préparé, un processus de consultation doit être mené, conformément à la législation nationale. Cette étape vise à réunir des parties prenantes clés issues du secteur, dont des représentants des agriculteurs, des entreprises de semences, des associations semencières nationales, des ONG/organisations de la société civile, l'industrie agroalimentaire, des institutions impliquées dans la recherche et la préservation des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, et des ministères pertinents (agriculture, recherche, finances, environnement), afin qu'elles puissent échanger leurs opinions et partager leur réflexion sur le projet.



Une page signée et estampillée d'une loi adoptée sur les semences

2

Finalisation du projet de loi sur les semences et approbation

remarques

Au terme de la phase consultative, l'entité gouvernementale supervisant le projet suivra le processus juridique d'adoption (soit par la branche législative, soit par la branche exécutive) en vigueur dans le pays, et fera valoir son pouvoir délégué auprès de la branche législative ou son pouvoir exécutif en vertu de la constitution nationale.

La loi pourra entrer en vigueur immédiatement après l'adoption ou à une date ultérieure spécifiée. Si une loi sur les semences existe déjà, il s'avérera généralement nécessaire de mettre en place certaines mesures transitionnelles stipulant, par exemple, que les réglementations établies en vertu de la loi précédente resteront valides jusqu'à la promulgation des nouvelles réglementations. Dans la réalité, ce processus peut prendre du temps, donnant parfois lieu à des lois qui restent «dormantes» pendant plusieurs années jusqu'à la préparation et l'approbation des réglementations nécessaires.

Si la loi autorise une certaine souplesse dans la mise en œuvre, ce délai peut être utile. La loi peut, par exemple, spécifier que certaines sections pourront être appliquées séparément ou en accord avec des recommandations du Conseil national des semences.

SECTION 4: Principaux éléments de la loi sur les semences

La présentation et le format de la loi relèvent entièrement de la culture juridique établie dans chaque pays.

La loi débute généralement par un chapitre d'introduction qui couvre notamment les aspects suivants:

- Base juridique sur laquelle se fonde la loi, en vertu de la constitution du pays.
- Objectif de la loi. Les objectifs globaux portent typiquement sur les points suivants: la réglementation de la production et de la commercialisation des semences; la mise en place d'un environnement permettant aux agriculteurs d'accéder plus facilement à un large éventail de variétés de semences de qualité; la stimulation de la recherche et de l'innovation; la promotion d'un marché des semences équitable où les agriculteurs ont accès aux semences des variétés dont ils ont besoin, à un prix abordable; la promotion de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance durables en milieu rural; et la gestion durable des ressources phylogénétiques. Si le pays dispose d'une politique semencière officielle, il est souhaitable que ce fait soit clairement mentionné dans la loi, afin de conférer à la politique une reconnaissance et un statut juridiques qu'elle n'aurait pas autrement.
- Portée de la loi. La portée de la législation définit les types de semences et autres produits (tels que les jeunes plants) auxquels s'applique la loi, ainsi que les activités de gestion des semences qui sont soumises à une réglementation. La loi ne peut couvrir que certaines espèces ou variétés spécifiques, inscrites dans le catalogue national. Elle peut inclure (ou pas) les jeunes plants, et peut ne concerner que les semences d'une catégorie particulière (les semences certifiées, par exemple) ou tous les types de semences, y compris les semences non certifiées.

remarques

- Définitions des termes clés pour faciliter l'interprétation et l'application de la loi. Les termes tels que «semence», «variété locale», «certification», «commercialisation», «étiquetage» et «inspection», doivent être clairement définis, afin que toutes les parties prenantes les comprennent de la même façon (voir l'annexe 1).

La loi doit inclure également des dispositions transitoires, dérogatoires et finales spécifiant sa date d'entrée en vigueur, les autres lois supplantées par cette nouvelle législation, et la manière dont le secteur sera réglementé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi.

La loi doit également définir les aspects suivants:

- Désignation de l'organe officiel ou des agences chargés de la mise en œuvre du cadre institutionnel. Cette responsabilité incombe généralement aux Ministères de l'agriculture, mais il peut aussi s'agir d'autres organismes d'exécution qui auront alors le mandat et le pouvoir juridique de mettre en œuvre ou d'appliquer effectivement les différents aspects de la loi sur les semences. Il est par ailleurs possible que certains pays souhaitent assigner d'autres organes chargés de soutenir le secteur des semences d'une manière spécifique, par exemple via un fonds de recherche et de développement, ou un mécanisme de formation. Ces organes peuvent être inclus dans la loi afin de donner à leur travail une base et une autorité juridiques. Les détails peuvent, quant à eux, être développés dans les réglementations.
- Enregistrement des entreprises et autres entités impliquées dans la production, le traitement et la commercialisation des semences.
- Enregistrement des variétés, généralement sur une «liste nationale». Si un «comité d'autorisation des variétés» existe, il peut être mentionné dans cette section.
- Procédures d'échantillonnage et d'analyse des semences, y compris l'identification des représentants officiels ou des institutions responsables de cette tâche.
- Normes de qualité auxquelles les semences doivent se conformer pour pouvoir être commercialisées, y compris les informations à apposer sur les étiquettes.
- Aspects essentiels du programme de certification.
- Normes d'octroi de licences permettant à des entités privées ou à des individus de mener certaines activités, comme l'échantillonnage ou les analyses de semences, voire le processus complet de certification.
- Exigences régissant l'importation et l'exportation de semences.
- Pouvoirs des inspecteurs au titre de l'application de la loi.
- Transgressions, pénalités et recours en cas de litiges liés à la mise en œuvre de la loi. Ces points devront être en ligne avec les législations plus générales du pays en matière d'affaires criminelles, civiles et administratives. Ils ne sont donc pas développés en détail dans ce module. Toutefois, ces aspects peuvent requérir une attention spéciale dans le cadre de la loi sur les semences. Par exemple, la loi peut faire mention des actes se rapportant aux «fausses semences», qui sont potentiellement bien plus graves que la simple vente de semences inférieures aux normes minimales de qualité. Le terme «fausses semences» implique en effet un effort délibéré de fausser l'identité de la semence, notamment en présentant des graines ordinaires dans un conditionnement similaire à celui de semences, ou en imitant les emballages d'entreprises de semences réputées.

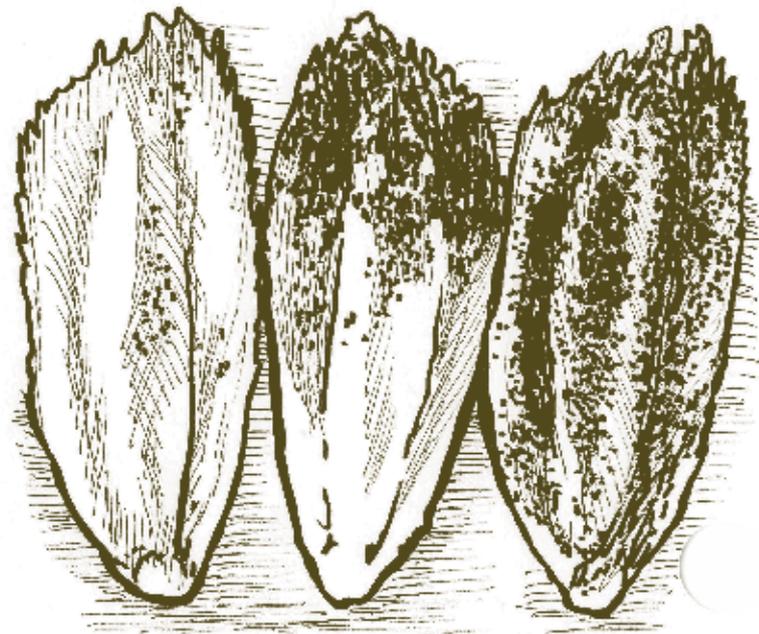
remarques

Les **lois de biosécurité** ont vu le jour dans de nombreux pays lors de l'introduction de variétés génétiquement modifiées (GM) dans les échanges commerciaux il y a environ 20 ans. En réalité, les caractères GM se limitent à un nombre restreint de cultures (notamment le maïs, le coton et le soja). En outre, les réglementations requises pour appliquer la loi sont compliquées et ne sont souvent pas préparées ou utilisées. Sur ce sujet, une collaboration régionale se révélerait bénéfique, dans la mesure où les protocoles d'essais des variétés GM sont normalisés, rendant donc inutile leur répétition dans chaque pays.

La décision d'un pays d'autoriser (ou non) la culture de variétés GM est essentiellement politique et revient souvent au Ministère de l'environnement, et non au Ministère de l'agriculture, en raison des risques perçus pour l'environnement naturel. Le principal point d'impact sur les législations en matière de semences se rapporte à l'inclusion ou non des variétés GM dans la liste nationale; un choix qui s'effectue généralement à un niveau plus élevé que le Ministère de l'agriculture. Une fois la décision établie, aucune différence ne subsiste dans les procédures d'expérimentation, ce qui signifie que la valeur agronomique et technologique (VAT) d'une variété GM est évaluée au même titre que n'importe quel autre candidat.

SECTION 6: Organisations et traités internationaux influant sur la loi sur les semences

Les organisations reprises ci-dessous ont des activités en lien avec les semences et les variétés. Il est de ce fait important de comprendre comment ces activités peuvent influencer – ou être reflétées dans – la législation sur les semences d'un pays. À noter qu'il peut parfois y avoir confusion. Si c'est le cas, des informations plus détaillées sont accessibles sur les sites web respectifs.



Semences montrant différents niveaux de maladies présentes

2

L'**Association internationale d'essais de semences (ISTA)** publie régulièrement les «Règles internationales pour les essais de semences», lesquelles sont utilisées par les laboratoires d'essais de semences du monde entier. Ces règles couvrent pratiquement toutes les espèces susceptibles d'être testées dans le cadre de procédures de contrôle qualité des semences ou d'autres procédures connexes, comme l'échantillonnage. Toutefois, elles n'incluent pas les normes de qualité réelles établies par la loi, qui sont fixées par chaque pays.

Certes, la loi pourrait stipuler que les procédures décrites dans les règles de l'ISTA doivent être suivies par les laboratoires d'essais de semences du pays afin d'encourager cette pratique. Mais il ne serait pas inhabituel de poursuivre un laboratoire ne respectant pas cette consigne. D'un autre côté, il serait judicieux que la **politique semencière** contienne quelques lignes à propos des connexions avec les organisations internationales telles que l'ISTA et du caractère souhaitable du suivi de ces procédures internationales.

L'**Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)** met au point des systèmes de semences destinés à proposer un mécanisme de certification pour les lots de semences faisant l'objet d'échanges internationaux. Ces systèmes définissent notamment les procédures à respecter, par exemple pour l'isolement des cultures, l'inspection des cultures et l'étiquetage des contenants. Libre à chaque pays d'adhérer ou non aux systèmes de l'OCDE. Toutefois, ces procédures constituent une bonne base pour l'élaboration des systèmes de certification nationaux.

L'**Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV)** fournit aux obtenteurs végétaux un cadre leur permettant de protéger leurs variétés et permettant aux variétés protégées de circuler entre les pays membres.

remarques

Sélectionneur sur une parcelle de semences pré-base



remarques

Certains autres accords internationaux, comme la Convention sur la diversité biologique (CDB), le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (ITPGRFA) et le Protocole de Nagoya, couvrent essentiellement l'utilisation des ressources phylogénétiques. Ils ne réglementent pas directement la production, le contrôle qualité et les mécanismes de commercialisation des semences, mais ils peuvent influencer de façon indirecte sur les lois sur les semences.

EXERCICES ET POINTS DE DISCUSSION

1. Pensez-vous que la loi sur les semences actuellement en vigueur dans votre pays protège comme il se doit les agriculteurs contre les semences de mauvaise qualité ou les variétés inférieures? Développez.
2. Les autorités responsables disposent-elles des ressources suffisantes pour mettre en œuvre les principaux contrôles induits par la loi sur les semences, en particulier en ce qui concerne le suivi de la qualité des semences proposées sur le marché? Si ce n'est pas le cas, comment remédier à cette situation?
3. Pensez-vous qu'il existe dans votre pays un réseau développé d'échanges entrants et sortants non officiels de semences (contrebande)? Si oui, quelle en est la raison?
4. Selon vous, quelle serait la définition appropriée du terme «commercialisation» eu égard à la loi sur les semences? La loi sur les semences devrait-elle s'appliquer aux marchés locaux de vente de semences obtenues de sources informelles?
5. Pensez-vous que de «fausses semences» circulent actuellement dans votre région ou votre pays? Si oui, quelles mesures sont prises, ou devraient être prises, pour endiguer cette pratique dangereuse?
6. Selon vous, quel rôle devrait jouer l'organisation de normalisation de votre pays dans l'établissement des normes relatives à la qualité des semences?



Rrèglementations en matière de semences

3

remarques

SECTION 1: Généralités sur les réglementations en matière de semences

Les rrèglementations fournissent les outils permettant d'appliquer la loi sur les semences. Elles développent en détail chacune des sections techniques de la loi à mettre en place. Comme évoqué dans le chapitre précédent, s'il est préférable de présenter ces informations détaillées dans les réglementations, c'est parce que ces dernières sont plus faciles à modifier que la loi en elle-même, et ne nécessitent que l'approbation d'un ministre ou d'un représentant gouvernemental à qui ce pouvoir a été délégué, tandis que tout amendement apporté à une loi requiert la validation de la branche législative.

Il est fondamental que la législation secondaire contenue dans les réglementations soit basée sur et dérivée de la législation primaire stipulée dans la loi. Cela peut sembler évident. Et pourtant, ce n'est pas le cas. Si la loi est trop brève ou contient des lacunes, il peut être tentant de combler ces dernières dans les réglementations, allant jusqu'à outrepasser la portée de la loi. Il peut ainsi être précisé qu'étant donné que le but ou l'objectif global de la loi est d'améliorer la qualité des semences, toutes les réglementations tendant vers cet objectif s'inspirent de la loi, et ce même si les actions précises n'y sont pas spécifiées.

Cette section aborde les aspects techniques couverts dans les réglementations et, s'il y a lieu, formule les options disponibles. Tandis que la loi établit les principes généraux, les réglementations, quant à elles, doivent expliquer en détail les mesures requises pour une mise en œuvre efficace. Pour y parvenir, il est indispensable de comprendre les enjeux techniques liés aux semences et aux variétés, et de concevoir un système administratif efficace.

SECTION 2: Formulation et approbation des réglementations

Le nombre de réglementations à préparer en vue de mettre en œuvre la loi dépend des pratiques réglementaires du pays. Dans certains pays, quelques réglementations survolant différents domaines suffiront, tandis que d'autres pays publieront un nombre conséquent de réglementations abordant chacune des sujets spécifiques. Compte tenu de la diversité des tâches impliquées dans la mise en œuvre et l'application, il peut s'avérer utile de répartir les réglementations en catégories, telles que:

- Enregistrement des entreprises de semences
- Essais et enregistrement des variétés
- Échantillonnage, essais et commercialisation des semences (normes de qualité comprises)
- Certification des semences
- Importation et exportation des semences
- Pouvoirs et devoirs des inspecteurs
- Frais facturés pour les services en lien avec la loi
- Pénalités prévues en cas de non-conformité.

remarques

Chaque réglementation nécessitera probablement la mise en place de formulaires pour exécuter les principales activités. Par exemple, en ce qui concerne l'enregistrement des entreprises de semences ou d'autres entités, (au moins) un formulaire de candidature devra être rempli et envoyé à l'agence pertinente, et un certificat d'enregistrement devra être émis en cas de validation. Ces formulaires doivent être pourvus d'un numéro de référence et joints aux annexes de la réglementation correspondante afin de leur octroyer un statut officiel. Une fois en circulation, il est probable que ces formulaires requièrent quelques ajustements mineurs. Par conséquent, la réglementation peut inclure une disposition autorisant l'organisme d'approbation à apporter tous les changements requis aux annexes sans avoir à recommencer le processus d'approbation.

Les réglementations sont normalement ébauchées par le Ministère de l'agriculture ou une entité équivalente en raison des connaissances et de l'expertise que possèdent les équipes internes concernant les difficultés techniques impliquées. La pratique courante consiste à former un groupe de travail qui se chargera du travail préliminaire, en concertation avec les parties prenantes, le cas échéant. Il est conseillé de fixer une date butoir pour la réalisation de cette tâche, de manière à éviter tout retard ou charge de travail supplémentaire.

Une fois le projet de réglementation technique dûment préparé, il doit être soumis aux rédacteurs juridiques du gouvernement à des fins de finalisation. Si le Ministère de l'agriculture dispose de son propre service juridique, ce dernier doit participer au groupe de travail et s'assurer que tous les aspects juridiques sont respectés. Enfin, les ébauches de réglementations sont transmises au bureau gouvernemental responsable de l'approbation, puis signées par le ministre. L'ordre précis de ces événements, ainsi que les départements impliqués devront être clairement établis au sein de chaque pays. Dans certains cas, par exemple, les réglementations peuvent être présentées au conseil des ministres pour approbation.

Lors de l'élaboration des réglementations, il est un principe essentiel à respecter pour assurer la mise en œuvre. Il s'agit de la disponibilité des ressources. Si les réglementations font peser un très lourd fardeau sur les parties prenantes (les entreprises, par exemple) ou sur des fonctionnaires gouvernementaux qui manquent de capacité financière ou technique pour les honorer, le travail nécessaire ne pourra pas être fait. Malgré la tendance à la surréglementation et au contrôle à tout prix que l'on peut observer actuellement, il est bon de garder en mémoire que cette stratégie ne peut qu'aboutir à une loi inefficace et vouée à tomber en discrédit.



Exemple de réglementation signée au niveau ministériel

3

SECTION 3: Contenu des réglementations

Enregistrement des entreprises de semences

L'enregistrement est une étape nécessaire qui permet de recenser les entités engagées dans les diverses activités physiques et commerciales en lien avec les semences, telles que la production, le traitement, le stockage, l'importation, l'exportation et la commercialisation. Pour être enregistrée, une entreprise doit fournir certaines informations de base concernant son activité (implantation(s), coordonnées, cultures gérées et activités principales). Elle reçoit alors un certificat d'enregistrement valable pendant une période de temps donnée, ainsi qu'un numéro d'enregistrement qui peut être mentionné sur les étiquettes fixées sur les sacs de semences. Les entreprises enregistrées doivent généralement maintenir plusieurs registres fondamentaux recensant leurs stocks de semences et indiquant notamment la qualité des semences. Ces registres peuvent faire l'objet d'une inspection et, dans pareil cas, doivent être remis au ministère à sa demande.

Pour la plupart des entreprises opérant sur le marché des semences, l'enregistrement est une démarche relativement simple. Toutefois, la portée de la définition soulève quelques questions: le processus d'enregistrement s'applique-t-il aux sociétés de commerce général qui importent des semences occasionnellement (la réponse est probablement oui) ou aux magasins de détail qui vendent des semences emballées (la réponse est probablement non)? Les agriculteurs individuels qui produisent des semences sur une base contractuelle n'ont pas besoin de s'enregistrer dans la mesure où ils travaillent généralement pour une entreprise enregistrée. À l'inverse, une grande exploitation

remarques



Certificat d'enregistrement d'une entreprise de semences

remarques

agricole qui possède un site de traitement et d'entreposage des semences doit être enregistrée et peut faire l'objet d'une inspection. Ces exemples montrent que des décisions doivent être prises concernant la portée de l'enregistrement et qu'il n'est pas utile d'inclure toutes les entités au risque de créer une charge de travail trop lourde pour l'autorité réglementaire.

L'enregistrement constitue intrinsèquement un moyen de sanction à l'encontre des entreprises qui ne sont pas en règle avec la loi, lesquelles peuvent voir leur certificat leur être retiré. La réglementation doit veiller à expliquer la procédure de retrait, ainsi que le recours possible.

SECTION 4: Essais et enregistrement des variétés

Depuis les 30 à 40 dernières années, ce sujet occupe une place de plus en plus prépondérante dans les législations sur les semences, en réponse à la production intensive de certaines cultures et l'introduction de nombreuses nouvelles variétés sur le marché. Beaucoup de gouvernements pensent en effet que les variétés doivent faire l'objet d'une évaluation objective afin que les agriculteurs disposent d'informations pertinentes sur les variétés les plus appropriées et/ou soient protégés contre les variétés inférieures. Parallèlement, il est nécessaire de définir les variétés pour que leurs noms soient clairement associés à une description.

Ces deux objectifs sont reflétés dans deux procédures d'enregistrement distinctes:

- Les «essais DHS», qui déterminent «la distinction, l'homogénéité et la stabilité» de la variété via un examen détaillé des plants sur de petites parcelles.
- Les «essais VAT», qui établissent la «valeur agronomique et technologique» au moyen d'essais répliqués à une échelle plus étendue, effectués généralement sur plusieurs sites et sur deux ou trois saisons. Il s'agit de la procédure d'essai conventionnelle menée depuis de nombreuses années par différentes organisations. Toutefois, pour homologuer une variété, une démarche plus officielle est exigée.

Les variétés qui satisfont aux critères DHS et VAT rejoignent normalement la «liste nationale des variétés» et deviennent éligibles à la commercialisation et à la certification.

Les procédures régissant les essais DHS sont bien établies et reposent sur une liste de caractères morphologiques ou «descripteurs» spécifiques à chaque espèce. La plupart des autorités chargées des essais se basent sur les recommandations techniques préparées par l'UPOV ou une version modifiée. Si les essais DHS sont habituellement menés uniquement sur deux, voire trois sites, c'est parce que le contexte environnemental n'influe généralement pas de manière significative sur les caractères sélectionnés. L'homogénéité d'une variété est évaluée en examinant un nombre suffisant de plants sur les parcelles de test, tandis que la stabilité est déterminée en prélevant des semences de la parcelle de test, puis en cultivant une autre génération afin de confirmer que la variété demeure inchangée et homogène. C'est pour cette raison qu'un essai DHS s'effectue toujours sur deux ans (ou saisons). Les variétés hybrides n'étant génétiquement pas stables, elles ne sont pas soumises à cette exigence.

3

Il est recommandé que les réglementations en matière d'essai et d'enregistrement des variétés spécifient les aspects suivants:

- cultures exigeant la conduite d'essais DHS et VAT;
- autorité chargée des essais (pas nécessairement le ministère);
- procédure de soumission d'une nouvelle variété pour essai et enregistrement, ainsi que les entités habilitées à déposer ce type de candidature;
- paramètres généraux du système d'essai (durée de l'essai, par exemple);
- méthodes d'examen des données utilisées (généralement par un comité d'autorisation des variétés);
- recommandations en matière d'enregistrement et d'homologation d'une variété, y compris son inclusion dans la liste nationale;
- certificat d'enregistrement émis pour une variété;
- gestion globale de la liste nationale (fréquence de publication et obligation de retester une variété après une certaine période de temps, notamment).

Les procédures en matière d'essai sont évidemment liées à de nombreux détails techniques et procéduraux, comme la quantité de semences à soumettre, la date ultime de soumission et les protocoles d'examen DHS, en particulier pour les essais dans les champs. Certains de ces détails (les calendriers, par exemple) peuvent être indiqués dans les annexes jointes à la réglementation, tandis que d'autres devront être mentionnés dans un «manuel des procédures» publié sous l'autorité du ministère. La répartition optimale de ces informations entre ces différents documents est une affaire de jugement. Les réglementations doivent stipuler les exigences les plus importantes, mais ne doivent pas se perdre en détails. Il peut être de ce fait judicieux d'inclure dans les réglementations une mention du type «Le Ministère publiera un manuel officiel des procédures sur les essais et l'enregistrement des variétés», à l'attention des autorités responsables. Cette précaution confèrera un statut plus formel au manuel, même s'il ne fait pas véritablement partie de la loi.

La législation sur les essais des variétés soulève plusieurs questions majeures qui doivent être clarifiées dans les réglementations, en tenant compte de l'importance des cultures et des ressources disponibles pour effectuer le travail.

remarques

Parcelles des essais DHS et VAT



remarques

Par exemple:

- **Identification des cultures soumises aux essais DHS et VAT.** En général, seules quelques cultures majeures doivent se plier à ces essais complets. Les cultures légumières sont rarement sujettes aux essais VAT en raison du large éventail de cultures, variétés et attentes des consommateurs (forme, couleur, saveur, etc.). Comme nous l'avons déjà dit, la liste nationale des variétés peut être divisée en groupes, selon les exigences d'essai et d'enregistrement jugées appropriées pour les différents types de cultures.
- **Utilisation des informations disponibles auprès d'autres sources.** Si une variété est déjà enregistrée ou communément exploitée dans un autre pays, il ne devrait pas être nécessaire de répéter le processus d'essai dans son intégralité. Dans ce cas, une procédure accélérée ou un essai de vérification allégé peut être mené pendant une saison de production. Ce point est couvert au chapitre 4 sur l'harmonisation.
- **Partage de la responsabilité des essais.** La conduite de procédures DHS et VAT intégrales, même sur une gamme limitée de cultures, soumet l'autorité chargée des essais à une charge de travail considérable. Il faut traiter les candidatures, réceptionner et distribuer le matériel, préparer les sites de test, entretenir les parcelles tout au long de la saison, collecter et analyser les données, et organiser les informations en vue de la soumission au comité d'autorisation des variétés ou à un organe similaire. Il est possible de réduire cette charge en autorisant les informations issues de sources tierces ou en demandant aux candidats de s'acquitter par eux-mêmes de la première étape de l'essai et de soumettre une fiche d'informations sur la variété avec le dossier de candidature. Ainsi, les essais de vérification portant sur des variétés importées peuvent être menés par les entreprises qui importent ces variétés, puisque ce sont elles qui profiteront par la suite des ventes de la variété en question.
- **Enregistrement en ligne.** Pour les variétés déjà utilisées ailleurs et disposant d'un historique de production, un système d'enregistrement en ligne peut être mis en place, en particulier pour les cultures légumières. Le candidat peut dans ce cas, moyennant une somme modique, remplir une fiche d'informations en ligne décrivant les principaux attributs de la variété.

Même si nous abordons ici les essais des variétés dans un contexte réglementaire, nous ne devons pas oublier que les renseignements issus de ce processus peuvent également s'avérer utiles au personnel de vulgarisation et aux autres intervenants susceptibles d'assister les agriculteurs. L'ajout dans la liste nationale des variétés octroie essentiellement une **permission** autorisant la mise en circulation d'une variété. Toutefois, cette liste peut aussi inclure certains conseils et recommandations importants sur le plan agronomique. Elle doit par ailleurs faire l'objet de révisions régulières afin de renouveler les variétés réellement employées et supprimer les variétés obsolètes. Il serait extrêmement souhaitable que cette liste soit disponible en ligne afin qu'elle puisse être mise à jour facilement et devienne un outil actif «vivant» pour les parties prenantes.

L'enregistrement des variétés soulève un problème pratique concernant la manière dont il convient de traiter les variétés déjà communément utilisées lors de l'établissement de la liste nationale. Mener des essais «rétrospectifs»

3

de ces variétés exigerait beaucoup de travail et n'aurait en fin de compte que peu d'intérêt si toutes les informations sur ces variétés sont déjà connues. Il est par conséquent recommandé d'accorder aux entreprises une période de temps fixe leur permettant de soumettre les variétés qui circulent régulièrement sur le marché afin qu'elles puissent être ajoutées à la liste. S'il existe une association nationale représentant les entreprises privées de semences, elle peut coordonner les réponses de ses membres.

Autre sujet plus sensible: le traitement des variétés locales qui sont cultivées par les agriculteurs depuis des décennies, mais pour lesquelles l'origine ou l'obteneur n'est pas connu. Même si elles ne répondent pas aux exigences DHS, il serait dommage d'exclure ces variétés du cadre réglementaire. L'idéal serait d'ajouter à la liste une section distincte dédiée à ces variétés. Il est tout de même possible qu'une consultation s'avère nécessaire afin de spécifier leur statut, dans la mesure où il peut exister une multitude de noms locaux identifiant des matériels similaires.

remarques

SECTION 5: Échantillonnage et essais sur des lots de semences

Cette section revient sur le but initial des lois sur les semences, qui visait à garantir la qualité des semences proposées sur le marché à l'attention des agriculteurs. Il est important que les normes de qualité à appliquer aux semences soient spécifiées quelque part dans les réglementations. Les documents les plus propices pour les accueillir sont les réglementations dédiées à la commer-

| Wheat Cultivars | | | | |
|--|------|-------|-------|-------|
| General Characteristics | | Var 1 | Var 2 | Var 3 |
| ± Days to 50% Flowering* | Warm | 94 | 99 | 101 |
| | Cool | 104 | 109 | 111 |
| ± Days to Physiological Maturity* | Warm | 144 | 149 | 151 |
| | Cool | 154 | 159 | 161 |
| ± Days to Harvest (<15% moisture)* | Warm | 154 | 159 | 161 |
| | Cool | 164 | 169 | 171 |
| Agronomic, Disease and Quality Characteristics | | | | |
| Hectolitre Mass | | 3 | 2 | 3 |
| Pre-harvest Sprouting Tolerance** | | 6 | 6 | 4 |
| Leaf Rust*** | | 5 | 3 | 7 |
| Stem Rust*** | | 5 | 5 | 5 |
| Stripe Rust*** | | 2 | 2 | 2 |
| Standability | | 1 | 2 | 3 |

*Planting date/climate may influence data

**Data obtained from ARC-Small Grains Institute

***Screened for response to prevailing pathotypes

1 - Excellent/Quick

9 - Poor/Slow

Exemple de document de la liste nationale des variétés

remarques

cialisation, qui imposent aux vendeurs de semences de se conformer à la loi. Ces normes doivent également être incluses dans le système de certification des semences.

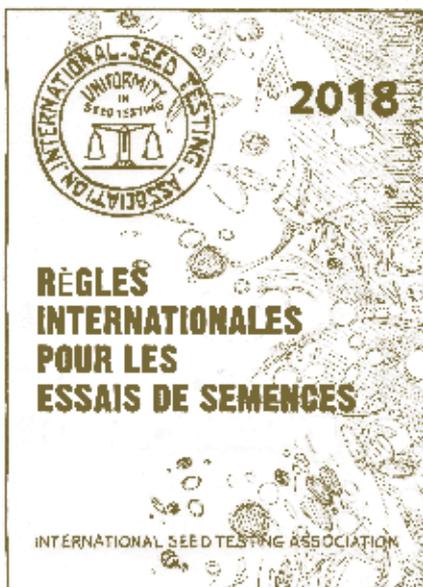
De manière générale, les réglementations sur l'échantillonnage et les essais doivent mentionner les **points essentiels** suivants:

- Organisations ou laboratoires individuels autorisés à mener les essais requis par la loi.
- Organisations ou individus autorisés à prélever les échantillons de semences à des fins d'essai.
- Obligation d'attribuer aux lots de semences un numéro de référence unique respectant généralement un format standardisé et qui figurera sur l'étiquette.
- Taille maximale d'un lot de semences pouvant être couvert sous un même numéro de référence.
- Format utilisé pour communiquer les résultats issus de l'analyse des semences.

Jusqu'à présent, seuls les laboratoires d'analyse de semences officiels gérés par le ministère ou une filiale étaient reconnus. Mais en raison de la tendance à la privatisation et à la décentralisation, les laboratoires privés sont aujourd'hui autorisés dans de nombreux pays, ce qui permet aux entreprises de semences de réaliser leurs propres tests. Pour refléter cette généralisation, les réglementations doivent donc stipuler la procédure à respecter pour accréditer ces laboratoires et surveiller leurs performances, d'ordinaire par le biais d'un contrôle aléatoire d'échantillons par le laboratoire d'analyse de semences national (ou central). Normalement, chaque laboratoire est tenu de désigner un analyste des semences en chef, chargé d'analyser – et de signer – les rapports résultant des tests exécutés.

Comme indiqué plus haut, les laboratoires d'analyse de semences doivent suivre les procédures établies dans les règles de l'ISTA, lesquelles se fondent sur des années d'expérience. Cette exigence peut d'ailleurs être spécifiée dans les réglementations. Il en va de même pour l'échantillonnage, pour lequel des plans très précis ont été développés par l'ISTA en fonction de la taille et du type de lot de semences. À l'instar des essais des variétés, les détails techniques uniformisant l'échantillonnage et les analyses de laboratoire n'ont pas leur place dans les réglementations. Un manuel des procédures d'échantillonnage et d'analyse doit dès lors être préparé dans le respect des règles de l'ISTA, et faire l'objet d'une publication officielle par le ministère.

Document des règles de l'ISTA



SECTION 6: Certification des semences

La certification englobe un processus d'assurance qualité complet qui réunit le contrôle de la production de semences dans les champs et les analyse en laboratoire de lots de semences. Le contrôle dans les champs permet de vérifier l'identité et la pureté d'une variété; deux aspects difficilement évaluables en laboratoire. Et pour confirmer la pureté variétale, une parcelle de post-contrôle peut être cultivée après la certification du lot de semences. La certification d'un lot de semences requiert de multiples étapes et conditions, qui sont reflétées dans une série de formulaires utilisés par l'agence de certification, dont:

- Formulaire de demande de certification pour une culture (soumis par l'entreprise ou le producteur).

3

- Formulaire d'acceptation de la demande et d'attribution d'un numéro de référence pour la culture.
- Rapport d'inspection de la culture spécifiant l'obtention ou le rejet de la certification.
- Formulation de demande d'échantillonnage du lot de semences après récolte et/ou formulaire soumis avec l'échantillonnage envoyé à des fins de test.
- Rapport résultant de l'analyse de laboratoire, confirmant que le lot de semences est conforme aux normes prescrites.
- Certificat confirmant l'accréditation du lot de semences et mentionnant son numéro de référence (qui figurera sur les étiquettes).
- Format de l'étiquette à apposer sur les sacs lors de la mise en vente de la semence certifiée.

remarques

Les réglementations doivent définir les principales activités du processus de certification en se référant aux formulaires correspondants, lesquels doivent être inclus dans les annexes avec leur numéro de référence. Certaines activités spéciales, comme la réinspection d'une semence rejetée ou l'attribution d'un nouveau numéro de référence à un groupe de lots de semences certifiées, peuvent requérir des formulaires supplémentaires.

Par ailleurs, le plan de certification est en connexion directe avec d'autres activités couvertes par les réglementations, dont les suivantes:

- Seules les variétés reprises sur la liste nationale peuvent être certifiées puisque, pour pouvoir prétendre à la certification, la variété doit disposer d'un nom et d'une description reconnus.
- Les entreprises semencières et celles qui assurent le traitement sont celles qui gèrent et vendent les semences certifiées. Elles doivent être enregistrées afin que leurs registres de production et de traitement des semences certifiées puissent être inspectés. Elles peuvent aussi être soumises à des quotas d'étiquettes officielles à apposer sur les sacs qu'ils vendent.
- Seuls des laboratoires d'essais de semences officiels ou accrédités peuvent tester des échantillons de lots de semences certifiées.

Comme nous pouvons le constater, la certification interconnecte plusieurs aspects du cadre réglementaire. En outre, étant donné que des générations successives de multiplication des semences sont reliées entre elles et suivies, la certification offre une traçabilité en cas d'échecs aux contrôles qualité.

Au même titre que l'enregistrement des variétés, de multiples détails techniques propres au plan de certification doivent être spécifiés, à propos notamment de la sélection des champs de production des semences et des procédures régissant l'inspection des cultures pendant la saison de végétation. Ces détails doivent faire l'objet d'un manuel des procédures publié par le ministère responsable. Ce document peut aussi servir lors de la formation des inspecteurs de cultures (agréés) supplémentaires recrutés en raison de la nature saisonnière du travail. Étant donné que la certification implique l'échantillonnage de lots de semences après récolte et l'analyse de semences en laboratoire, il peut s'avérer utile de rédiger un manuel unique de contrôle qualité des semences couvrant l'ensemble de ces activités.

La certification étant un processus de contrôle qualité exhaustif, sa mise en

remarques

œuvre efficace requiert des ressources conséquentes. Outre les activités physiques décrites plus haut, un bon système de tenue des registres doit être mis en place dans le but de suivre, pour chaque culture, chacune des étapes du processus, de l'acceptation du champ de production à l'émission du certificat et l'impression des étiquettes. Heureusement, l'informatique facilite grandement la tâche et il existe aujourd'hui des programmes logiciels développés spécifiquement à cet effet. Il est primordial que les ressources suffisantes soient réunies pour que le travail puisse être accompli correctement. Une pénurie de ressources risquerait en effet d'aboutir à la certification de semences de qualité médiocre, allant jusqu'à discréditer l'ensemble du système. Ce constat soulève plusieurs questions qui doivent être reflétées dans la loi et les réglementations concernant notamment les points suivants:

- **Exigence de certification.** La certification doit-elle être obligatoire ou volontaire? Si elle est obligatoire, elle doit dans ce cas être limitée à un nombre restreint de cultures alimentaires de base afin d'éviter toute charge de travail excessive.
- **Frais.** Il est possible de facturer les activités majeures induites par la certification, comme l'inscription du champ de production, l'inspection de la culture au cours de la saison de végétation, la réalisation des analyses de laboratoire, et enfin l'émission du certificat et des étiquettes. Ces coûts sont initialement acquittés par l'entreprise qui produit les cultures et probablement répercutés par la suite sur les agriculteurs dans le prix d'achat de la semence. La facturation de ces activités crée certes du travail supplémentaire au niveau administratif, mais devrait contribuer à rendre le système plus viable, à condition que l'agence chargée de la mise en œuvre soit capable de conserver ses revenus et de gérer son budget. En général, cette condition est difficile à tenir si le plan dépend directement du ministère, étant donné que certaines règles gouvernementales exigent que tous les revenus soient reversés au Trésor public. Cette contrainte justifie l'établis-

Visite de champ d'un inspecteur autorisé de semences



3

sement d'une agence de certification des semences semi-autonome possédant son propre compte bancaire.

- **Agrément des inspecteurs.** L'inspection des cultures certifiées dans les champs représente l'activité la plus exigeante en termes de ressources, parce que les cultures peuvent être disséminées sur de multiples sites et que les fenêtres d'inspection reposent sur le développement de la culture elle-même. Les équipes responsables de la certification n'ont pas toujours de moyen de transport pour se rendre sur les sites. Parfois, l'entreprise de semences leur en fournit un, mais cet arrangement tend à compromettre l'indépendance des inspecteurs. Une solution serait d'utiliser des inspecteurs agréés dûment formés, implantés dans les environs des zones de culture à examiner. Il est bien évidemment indispensable de suivre les performances de ce personnel provisoire, en faisant contrôler un certain pourcentage des cultures par des inspecteurs officiels.

Compte tenu des implications induites par la conduite d'un processus de certification dans son intégralité, la FAO a développé un modèle alternatif appelé système de «semences de qualité déclarée» (SQD)¹. Dans ce système, les entités de production et de commercialisation des semences se chargent en grande partie du travail, sous la surveillance de l'autorité réglementaire. Si le nom du fournisseur est clairement affiché sur l'étiquette fixée sur les sacs de semences, le système SQD remplace efficacement une partie du contrôle réglementaire puisque le fournisseur met en jeu sa réputation, qu'il cherchera à maintenir et à promouvoir.

Cette approche se révèle particulièrement pertinente pour l'inspection des cultures dans la mesure où le personnel des entreprises est amené à se rendre régulièrement auprès des cultures au cours de la saison et à superviser la gestion post-récolte lors du prélèvement des échantillons. De même, le laboratoire de semences interne peut être habilité à mener les tests sur les lots de semences certifiées. Le système SQD peut ainsi être considéré comme une étape intermédiaire vers la certification, ou comme une alternative permanente à long terme.

SECTION 7: Commercialisation des semences

Garantir aux agriculteurs l'achat de semences de qualité est la fonction primordiale de la loi et des réglementations sur les semences. Toutes les activités décrites dans ce chapitre, qu'il s'agisse des variétés et des semences, ne visent qu'à atteindre cet objectif ultime. Concernant la commercialisation, il est important que plusieurs points soient mentionnés dans les réglementations y afférentes, dont les suivants:

- Les entreprises doivent être enregistrées conformément à la procédure décrite plus haut. Cela signifie qu'elles doivent tenir un registre adéquat de leurs stocks de semences et veiller à ce que les informations sur la qualité des semences soient à jour.
- Les normes de qualité minimales en matière de pureté, de germination et (le cas échéant) de teneur en humidité doivent être spécifiées pour toutes les espèces faisant l'objet d'un commerce important, généralement dans une annexe jointe aux réglementations. Une approche alternative dite «d'exactitude de l'étiquetage» est possible. Ce sujet est abordé plus loin dans ce module.

remarques

¹ Division de la production végétale et de la protection des plantes 185, FAO 2006

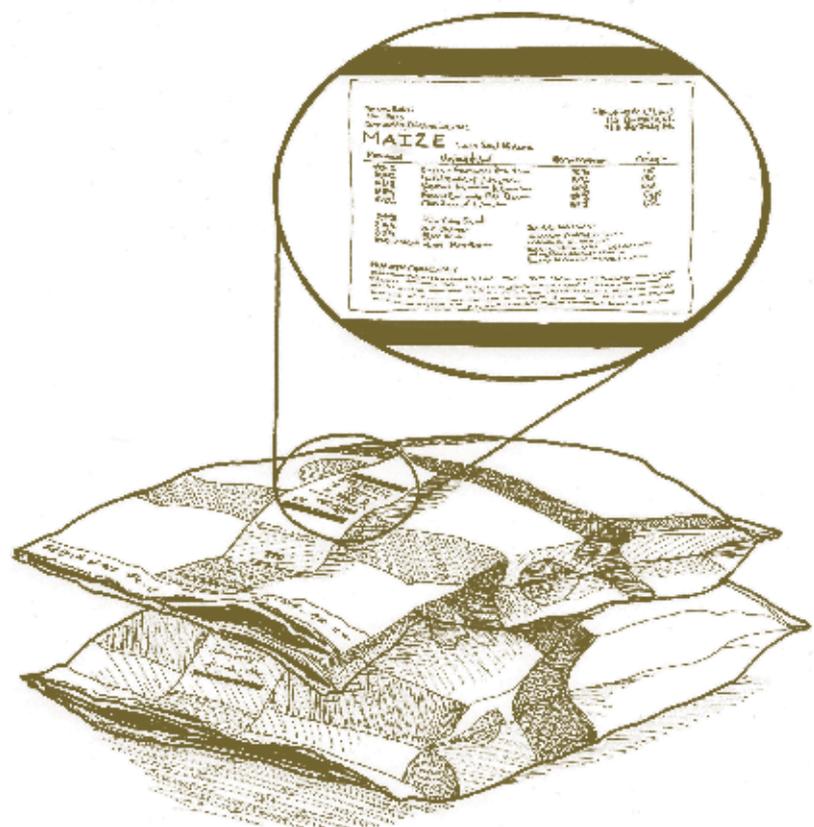
remarques

- Les informations minimales indiquées sur les étiquettes apposées sur les sacs de semences doivent être spécifiées.

En pratique, ces points sont étroitement liés dans la mesure où les entreprises sont responsables des semences qu'elles produisent et/ou vendent, ce qui signifie qu'elles se doivent de connaître la qualité des semences fournies. Pour les entreprises bien établies, ces conditions ne sont pas difficiles à remplir puisqu'elles possèdent généralement un petit laboratoire d'analyse de semences affilié à l'usine de traitement et surveillent régulièrement leurs stocks de semences. Pour les entreprises récentes ou plus modestes, en revanche, le processus est plus complexe étant donné qu'elles doivent transmettre des échantillons à un laboratoire externe à des fins d'analyse, ou mettre au point des méthodes de test très simples pour les principales espèces qu'elles vendent.

Les exigences régissant l'étiquetage des contenants de semences requièrent un examen attentif. On observe une propension à l'accumulation d'informations, mais cette tendance peut en fin de compte aboutir à une étiquette difficile à imprimer ou à lire (si la qualité d'impression est mauvaise). Les détails essentiels à faire figurer sur les étiquettes sont les suivantes:

- Nom du vendeur;
- Numéro de référence du lot de semences;
- Nom de l'espèce et de la variété;
- Poids de l'emballage;
- Date de l'emballage ou du scellement;
- Date de réalisation du test de qualité;
- Mention sur la qualité de la semence.



Contenants de semences avec des détails essentiels et signe d'avertissement sanitaire

3

Les réglementations entourant la mise en œuvre de la loi sur les semences doivent spécifier la validité dans le temps du contrôle qualité des semences, surtout en ce qui concerne les résultats de germination.

remarques

Les six premiers points sont relativement évidents. En revanche, le dernier nécessite une clarification. Si les informations de germination, de pureté et de teneur en humidité sont indiquées, l'impression sera trop complexe et, surtout, les clients réclameront systématiquement les normes les plus élevées, compliquant la tâche des entreprises, qui rencontreront alors davantage de difficultés à vendre une semence titrant une germination, disons de 88 pour cent, alors que ce chiffre est pourtant parfaitement conforme à la législation. Et si d'autres détails viennent s'ajouter, comme l'absence de semences d'adventices, l'étiquette gagnera encore en confusion.

Une approche alternative consiste à imprimer une mention générale sur l'étiquette stipulant que «la semence est conforme aux normes de qualité minimales en vigueur dans le pays». Si la semence est certifiée, elle devra s'accompagner d'une étiquette dont le format est spécifié dans les réglementations sur la certification. Or, le simple fait que la semence soit certifiée suffit à prouver qu'elle est conforme aux normes de qualité minimales. Et comme expliqué plus haut, le numéro de référence attribué au lot de semences certifiées permet de tracer la semence si un problème venait à survenir.

L'«exactitude de l'étiquetage» est une approche différente du contrôle qualité des semences qui se fonde sur le principe suivant: toute semence peut être vendue à condition que la déclaration de qualité figurant sur l'étiquette soit en adéquation avec la qualité réelle. Cette approche permet d'augmenter nettement le volume de semences disponible sur le marché et offre aux vendeurs la possibilité de proposer un prix plus bas pour une semence de qualité moindre. Toutefois, elle n'incite pas les producteurs à cibler une qualité plus élevée. De ce fait, il n'est pas exclu qu'une semence titrant un taux de germination de 65 pour cent soit déjà en phase de détérioration et n'atteigne en fin de compte même pas ce chiffre au moment de l'ensemencement.

Si un traitement chimique a été appliqué à la semence, ce point, accompagné d'un avertissement sanitaire, doit également figurer clairement sur le contenant de semences, de préférence sur une étiquette séparée en raison du manque de place sur l'étiquette de certification pour mentionner cette information.

SECTION 8: Importation et exportation des semences

Élément standard de toute loi et réglementation sur les semences, ce point fixe les conditions spécifiques auxquelles les importateurs doivent se conformer, comme obtenir un permis d'importation et/ou un certificat phytosanitaire (en fonction de la législation phytosanitaire en vigueur), s'engager à ne pas importer de produits illégaux ou nocifs, et veiller à ce que les semences importées satisfassent aux normes de qualité minimales exposées dans les autres réglementations. Cela oblige ainsi l'importateur à obtenir une preuve de la qualité des semences provenant de l'exportateur ou du fournisseur; une précaution de toute manière indispensable pour toute transac-

remarques

tion commerciale. Les réglementations en la matière peuvent aussi exiger que toute variété importée soit inscrite sur la liste nationale. Dans pareil cas, il est nécessaire d'ajouter une exception pour le matériel importé à des fins de recherche et d'essai, au risque de rendre impossible toute importation de nouvelles variétés. Une catégorie spéciale consacrée aux semences à des fins de recherche et d'essai peut ainsi être incluse, dans laquelle il convient de mentionner les quantités maximales autorisées à l'importation.

SECTION 9: Réglementation des prix

Comme mentionné plus haut, certaines activités découlant de la mise en œuvre des réglementations sur les semences peuvent être facturées. Il peut s'agir essentiellement des activités suivantes:

- enregistrement d'une entreprise semencière;
- essai et enregistrement d'une nouvelle variété sur la liste nationale;
- analyse d'un échantillon de semences en laboratoire et activités connexes;
- diverses activités impliquées dans la production de semences certifiées.

Il est d'ordinaire stipulé dans la législation que des «frais peuvent être imputés pour ces services». Cette mention permet d'établir une base légale pour la facturation, mais sans préciser les montants réels appliqués. La raison de ce manque de précision est due au fait que le barème des frais doit être révisé de temps à autre. Il est dès lors plus pratique de regrouper les différents honoraires de l'ensemble des services imposés par la loi dans une réglementation distincte ou dans une annexe jointe à une réglementation, ceci afin de faciliter les amendements, le cas échéant.

SECTION 10: Réglementations phytosanitaires

Même si les exigences phytosanitaires doivent toujours faire l'objet d'une loi distincte, il est important d'y faire mention dans les réglementations, dans la mesure où elles influent sur l'importation des semences. Le document principal régissant les échanges commerciaux entre les pays est le certificat phytosanitaire international émis par le pays d'exportation, et qui confirme que le lot de semences est conforme aux exigences du pays d'importation.

Harmonisation du cadre réglementaire régissant le secteur des semences

4

remarques

L'industrie semencière compte de multiples segments, répartis majoritairement en fonction des caractéristiques de différents groupes de cultures. Les facteurs qui déterminent la manière dont l'industrie fonctionne s'articulent autour de la valeur de la semence, du taux d'ensemencement, du type et de la propriété de la variété, et des conditions environnementales requises pour la production des semences. Les semences de cultures telles que les céréales et les légumineuses à grains sont volumineuses et généralement cultivées et commercialisées dans des régions limitées. D'autres, à l'inverse, notamment les semences légumières, sont produites partout dans le monde et font l'objet d'échanges complexes à l'échelle mondiale. Le développement de nombreuses espèces hybrides encourage les propriétaires de variétés à concentrer leur production dans les zones les plus propices afin d'optimiser leurs rendements et réduire leurs coûts. Par ailleurs, le commerce des semences n'est pas passé à côté de la mondialisation; une tendance qui, au cours des 30 dernières années, a été l'un des principaux vecteurs de développement économique, même si certaines cultures spécifiques en ont profité bien plus tôt.

Étant donné que les législations nationales régissant les semences ne datent pas d'hier, la problématique essentielle qui se pose désormais est l'harmonisation du cadre réglementaire afin de faciliter les transactions transfrontalières. Dans la pratique, cela concerne majoritairement les semences de céréales, de légumineuses et de quelques cultures oléagineuses qui transitent en relativement grandes quantités au sein d'une région géographique définie. Opérant à l'échelle mondiale, le commerce des semences légumières fonctionne, quant à lui, différemment et ne fait pas l'objet du même niveau de contrôle.

SECTION 1: Objectifs de l'harmonisation

Si l'harmonisation des législations sur les semences est difficile, c'est parce que l'élaboration et la révision des lois par les gouvernements nationaux sont des processus lents, signifiant que la synchronisation entre plusieurs pays prend du temps. En outre, les parlements et gouvernements de chaque pays sont soumis à leurs propres priorités et calendriers, et se montrent parfois réticents à abandonner ces impératifs au profit d'un objectif régional élargi. C'est pourquoi le meilleur point d'entrée pour parvenir à une harmonisation se trouve au niveau réglementaire qui, comme nous l'avons expliqué au chapitre 3, concentre la plupart des détails techniques et présente de larges similitudes entre les pays.

Concrètement, la meilleure pratique serait de poursuivre ces objectifs à l'échelle d'un groupe de pays formant une région géographique cohérente et d'ordinaire membres d'un regroupement politique établi promouvant la coopération économique. Cela permettrait d'harmoniser les réglementations sur les semences non pas de manière isolée, mais au sein d'un cadre politique plus

remarques

vaste. Il existe normalement un secrétariat central pour l'organisation régionale. Cet organe peut désigner un bureau de coordination dédié aux activités liées aux semences. Généralement, il s'agit du bureau ou de l'agence technique de l'un des pays. Il est toutefois possible que le choix du lieu soit un sujet sensible chez les membres.

Les trois principaux points à prendre en compte pour l'harmonisation sont directement dérivés des sujets couverts par les réglementations sur les semences, décrits au chapitre 3:

- Enregistrement et recensement des variétés – L'objectif est de développer une liste régionale des variétés.
- Normes de qualité et certification des semences – L'objectif est de mettre en place un plan de certification régional.
- Procédures d'importation et d'exportation – Les objectifs visent à établir un format standard pour tous les documents requis et à s'accorder sur les exigences phytosanitaires.

Le concept d'une **liste régionale des variétés** est limpide. Il se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les frontières nationales ne correspondent pas aux zones agroécologiques. Cela signifie que les variétés déjà enregistrées et utilisées dans un pays se comporteront très probablement tout aussi bien dans une zone voisine ou similaire de l'autre côté de la frontière. Cette situation existe déjà dans de nombreuses parties du monde où des systèmes de culture similaires peuvent s'étendre sur des centaines de kilomètres. Une fois qu'une variété se trouve sur la liste régionale, elle n'a plus besoin de faire l'objet de nouvelles analyses et peut être importée, commercialisée et, si nécessaire, produite dans n'importe quel pays de la région.

Le mécanisme d'établissement de cette liste est tout aussi clair: chaque variété ayant été soumise avec succès au processus d'essai et d'enregistrement dans un pays peut être inscrite sur la liste régionale et cultivée dans les autres pays de la région.

L'arrangement le plus simple serait d'autoriser automatiquement la migration des variétés de la liste nationale vers la liste régionale après, disons, un an, sauf en cas d'objection spécifique soulevée par un pays. Pour ne pas que la liste régionale atteigne des proportions trop conséquentes, il est recommandé que cet arrangement ne s'applique qu'à quelques cultures majeures faisant l'objet d'un commerce régional important. Une disposition plus restrictive consisterait à soumettre une demande d'ajout sur la liste régionale après satisfaction à quelques critères supplémentaires, tels que:

- au moins une ou deux saisons de production sans observation indésirable;
- établissement d'une fiche d'informations sur les performances et l'adaptabilité de la variété, de l'avis du pays ayant effectué l'enregistrement initial;
- transmission du rapport d'essai DHS à l'autorité d'enregistrement des autres pays;
- fourniture d'une quantité spécifiée de semences, le cas échéant, à des fins d'essais de vérification; cette étape ne devrait toutefois pas s'avérer nécessaire si la fiche d'informations est suffisamment détaillée.

remarques

SECTION 2: Expériences et difficultés liées à l'harmonisation

La section précédente nous amène à penser que l'harmonisation ne peut être que bénéfique pour les pays présentant des cultures et des conditions agroécologiques similaires. Un bon exemple est l'Union européenne (UE), où la majorité des activités liées aux semences est harmonisée depuis le début des années 1970. La certification y est obligatoire pour pratiquement toutes les cultures agricoles et des normes uniformes de qualité et d'étiquetage des semences sont appliquées dans tous les pays. Concernant l'enregistrement des variétés, l'inscription sur une liste nationale conduit à l'inclusion dans le «catalogue commun» des variétés, qui autorise la commercialisation à travers tous les pays de l'UE, sauf en cas d'objections spécifiques. Du fait que les États membres présentent de larges disparités en termes de climat et d'agriculture, il est toutefois peu probable qu'une variété enregistrée dans le sud de l'Europe trouve sa place sur un marché dans le nord du continent. D'autres exemples existent, comme le Marché commun du Sud (Mecosur) qui couvre l'Amérique du Sud, et le commerce des semences à travers les états des États-Unis.

L'expérience est moins encourageante dans d'autres parties du monde. En dépit d'années de discussions, les systèmes régionaux (tels que ceux proposés pour les pays d'Afrique de l'Est, de l'Ouest et du Sud) ne sont toujours pas totalement opérationnels. Dans ces régions, une harmonisation est pourtant parfaitement justifiée en termes d'agroécologie et d'utilisation des variétés, et il est dommage que les choses bougent si lentement. L'Asie centrale est une autre région où une harmonisation serait vraiment bénéfique, en particulier dans les pays anciennement membres de l'Union soviétique, où les frontières nationales compliquées peuvent rendre difficile le transit de marchandises.

Les raisons qui expliquent la lenteur de l'avancée vers l'harmonisation sont politiques et techniques. Tout le monde sait que la conclusion d'accords régionaux dépend en fin de compte de la bonne volonté de chacune des parties. Toute tension politique sous-jacente peut ainsi compliquer la signature définitive par les hauts dirigeants, et ce quels que soient les bénéfices potentiels pour les agriculteurs. Et plus le nombre de pays impliqués est important, plus la conciliation est difficile, notamment si des changements de gouvernement dans les états membres viennent se greffer à la situation.

Sur le plan technique, les difficultés peuvent provenir des disparités au niveau des capacités des pays membres en matière de contrôle qualité des semences ou d'essais des variétés. Ainsi, les autorités d'un pays A peuvent avoir des réticences à l'idée d'accepter un lot de semences certifié dans un pays B, si elles n'ont pas confiance dans le système en place dans ce pays. C'est ce qu'il se passe dans certains pays réunis au sein d'une union économique, mais qui présentent des industries semencières à des stades de développement très différents. Cette situation peut toutefois dégager un côté positif s'il existe un secrétariat puissant, lequel a alors la possibilité d'organiser des formations et des échanges entre les effectifs techniques pertinents afin d'amener tous les pays à un niveau acceptable.

Un problème similaire survient lorsqu'un ou deux pays, pour des motifs historiques, occupent une position de leader sur le marché de la sélection végé-

Politiques semencières nationales

5

remarques

Au cours des 20 dernières années, le rôle des politiques semencières nationales a gagné de l'intérêt en réponse à la diversification des industries semencières observée dans de nombreux pays. À l'époque où le secteur des semences était majoritairement aux mains d'organisations officielles ou parapubliques, les décisions clés pouvaient se prendre et être appliquées directement par le gouvernement. Lorsque le secteur privé a été encouragé à jouer un rôle plus actif dans l'approvisionnement en semences, davantage de parties prenantes se sont impliquées, ce qui a nécessité un mécanisme de planification et de coordination.

La politique peut être vue comme une «déclaration d'intention» du gouvernement concernant le développement du secteur ou de l'industrie des semences, et les rôles des différents acteurs. Elle s'avère par conséquent très utile dans les pays où le secteur semencier est en phase de transition vers un modèle diversifié et plus concurrentiel. Dans ce contexte, le rôle du gouvernement est de créer un environnement favorable au sein duquel d'autres acteurs peuvent intervenir et contribuer à atteindre l'objectif ultime de la politique, à savoir permettre aux agriculteurs d'accéder à des semences et variétés de qualité. Les lois et réglementations sur les semences abordées dans les chapitres précédents sont des éléments essentiels de cet environnement. Si elles sont trop restrictives ou exigeantes, les nouveaux acteurs seront réticents à se lancer sur le marché des semences.

Toutefois, cela ne signifie **pas** que le gouvernement se retire totalement de la chaîne d'approvisionnement en semences. Certaines cultures peuvent en effet nécessiter encore un soutien officiel. Le principe fondamental est le suivant: si le secteur privé, y compris les coopératives et associations d'agriculteurs, est intéressé par ce secteur, alors il doit être autorisé et encouragé à y participer. La politique doit donc fixer les principes généraux stipulant «qui fait quoi» dans le secteur semencier. Les fonctions réglementaires restent à la charge du gouvernement, même si – comme nous l'avons dépeint dans les chapitres précédents – certaines tâches spécifiques peuvent être réalisées par des individus ou des entités habilités à les accomplir.

SECTION 1: Relation entre politique et loi

Il est essentiel de bien comprendre la relation entre la politique et la loi, qui sont des documents **distincts, mais complémentaires**. Lors de discussions menées dans différents pays, certaines personnes ont déclaré: «Nous avons déjà une loi sur les semences, pourquoi aurions-nous besoin en plus d'une politique?». Ces propos suggèrent que le rôle du gouvernement se cantonne à la réglementation et l'application de la loi. Au vu des économies qui se libéralisent et deviennent de plus en plus concurrentielles, le gouvernement ne peut certes pas tout contrôler, mais voit un intérêt à promouvoir la fourniture de semences de qualité aux agriculteurs. L'objectif de la politique est de formuler des **recommandations** destinées à aider à atteindre ce but ultime, dans un contexte de marché plus ouvert.

remarques

Ce qui nous amène à la question du champ d'application de la politique. En principe, la politique doit être aussi large que possible et englober toutes les institutions et activités qui peuvent influencer sur l'approvisionnement en semences. Elle doit, par exemple, aborder les rôles du secteur public et privé, les secteurs formel et informel, les institutions impliquées aux niveaux local, national et international, les différentes pratiques agricoles en place dans le pays, et les problèmes relatifs à des cultures ou des territoires particuliers. En résumé, elle doit dresser une vue holistique du secteur des semences.

Sous cette dénomination large s'inscrivent les réglementations et la législation, qui couvrent plusieurs procédures importantes à faire appliquer, notamment en ce qui concerne l'enregistrement des entreprises, les normes de qualité des semences et l'étiquetage des sacs; sujets que nous avons décrits dans les chapitres précédents. Bien d'autres points clés, comme les investissements, les subventions et les aspects internationaux, doivent être encouragés et surveillés, mais pour ces domaines, aucune mise en œuvre légale n'est possible. En outre, la loi et les réglementations s'appliquent exclusivement au secteur formel, sachant que, dans de nombreux autres pays, le secteur informel représente la majorité de l'approvisionnement en semences, en particulier sur le marché des céréales et des légumineuses. La figure 1 illustre cette relation.

Idéalement, il est préférable de mettre en place le cadre global de la politique avant de rédiger la loi. Mais dans la pratique, cette configuration est rarement possible dans la mesure où la plupart des pays possèdent déjà une loi sur les semences et ne développent leur politique que bien plus tard. La politique n'a pas pour vocation de combler les lacunes de la loi. Mais elle peut mentionner spécifiquement les faiblesses ou problèmes à aborder ou résoudre lors du processus de révision. S'il s'agit de questions vraiment importantes, la politique peut indiquer dans ses principales conclusions ou recommandations que le gouvernement devrait prévoir dans ses priorités une révision de la loi. Comme stipulé plus haut dans ce module (voir également la figure 1), il est judicieux que la **loi renvoie spécifiquement à la politique**, afin de conférer à cette dernière une reconnaissance et une autorité légales. La loi peut, par exemple, inclure une disposition du type: «Le Conseil national des semences préparera et supervisera une Politique semencière destinée à guider et surveiller le développement du secteur des semences.»

SECTION 2: Formulation de la politique

L'élaboration d'une politique semencière doit reposer sur un processus participatif impliquant toutes les parties prenantes concernées par sa mise en œuvre. En fait, le processus de préparation de la politique est, dans une certaine mesure, tout aussi important que le document final, parce qu'il permet d'identifier toutes les problématiques liées au secteur des semences, dans un contexte officiel. Le déroulement de ce processus de consultation doit être mûrement réfléchi, car il est important que les assemblées réunissant les parties prenantes soient structurées pour pouvoir être efficaces. Une option consiste à lancer un débat de réflexion parmi les principaux représentants afin de convenir des thèmes majeurs à traiter. Il est également possible de demander à des consultants de préparer un document préliminaire qui

5

servira de base de discussion et qui pourra ensuite être présenté dans le cadre de différents ateliers organisés dans le pays. Pour superviser et coordonner le processus de formulation, il peut être utile de former un petit groupe de travail.

remarques

Le processus de consultation ne doit pas se limiter aux acteurs actuellement impliqués dans le secteur des semences. Par exemple, les institutions financières rurales, les organisations coopératives, les établissements d'apprentissage et de formation, les meuniers et les transformateurs alimentaires peuvent avoir leur propre point de vue sur la politique. Il peut de ce fait s'avérer utile d'organiser des réunions distinctes regroupant ces «groupes d'intérêt». Tout au long du processus, un ou deux facilitateurs doivent être présents. Ils doivent avoir une connaissance approfondie du sujet et être en mesure de préparer et réviser le document sur une base régulière, afin de le rendre plus inclusif. Les problèmes épineux à régler doivent être identifiés à ce stade.

Les agriculteurs étant les principaux bénéficiaires de la politique semencière, il est important de trouver un moyen pour recueillir leurs véritables opinions. Il existe probablement dans le pays une association nationale des agriculteurs. Souvent, ce type d'organisation représente toutefois les intérêts de fermes commerciales plus grandes situées dans des régions plus productives du pays. Or, il est fort probable que les exploitants familiaux plus modestes soient confrontés à des problèmes différents. Pour entrer en contact avec eux, le service de vulgarisation ou les ONG qui opèrent au niveau communautaire peuvent être une option.

Il faut bien comprendre qu'aucune politique ne peut être parfaite étant donné qu'elle implique inévitablement des compromis entre les différents intérêts et objectifs. Il peut même arriver qu'en raison de ces divergences d'opinions, le document final n'aboutisse jamais. C'est pour cette raison que le ministre responsable doit fixer un délai pour la soumission du projet préliminaire. L'autre danger du processus de formulation est que le document soit simplement un plébiscite de la situation idéale – «une liste des souhaits» en quelque sorte – impossible à concrétiser. Cela n'avance à rien d'annoncer qu'il y aura plus de fonds pour la sélection végétale, plus d'agents de vulgarisation, plus de semences certifiées produites s'il n'est pas clairement stipulé **comment** atteindre ces buts. Prenons un exemple. Si l'agence de certification manque de ressources, faut-il facturer les services pour accroître ses revenus? La politique est un «document vivant» qui doit être révisé et actualisé à intervalles réguliers au fil des expériences. Il est conseillé de d'abord publier la politique, puis de la tester en conditions réelles.

Le format et le style de la politique constituent des critères importants. Contrairement aux lois, il n'existe généralement pas de format standard dérivé de la culture juridique du pays, même si d'autres documents de politique récents établis dans le cadre de secteurs connexes peuvent fournir des exemples utiles. Il est essentiel que le langage utilisé et le style rédactionnel soient simples à comprendre étant donné que ce document doit être accessible à tous et du domaine public. Il ne doit donc pas être écrit dans un style juridique complexe ni contenir trop de termes techniques. Toute personne douée d'intelligence doit être en mesure de lire la politique et de comprendre les actions requises pour que le secteur des semences puisse répondre plus efficacement aux attentes des agriculteurs. C'est aussi pour cette raison que la politique doit faire l'impasse sur une analyse détaillée du secteur des semences, au risque de trop

remarques

compliquer l'ensemble. Une telle étude peut cependant être menée avant la préparation de la politique à titre de référence.

Même si la politique «appartient» au ministère responsable, il peut s'avérer utile – voire nécessaire – d'obtenir l'avis d'autres ministères susceptibles d'être concernés. Il peut s'agir du Ministère de la planification, puisque la politique dresse effectivement un plan d'ensemble du secteur des semences. Le Ministère des finances peut également avoir un regard intéressant sur les questions de facturation des services. Sans que cela n'engendre pour autant de retard dans le processus, il est judicieux que la politique soit présentée et approuvée à des niveaux élevés du gouvernement, dans la mesure où les semences constituent souvent un sujet sensible auprès des agriculteurs. Si la politique a été préparée selon une approche exhaustive et prospective, cela devrait avoir des répercussions avantageuses sur le Ministère de l'agriculture.

SECTION 3: Approbation et application de la politique

Le processus d'approbation des politiques varie d'un pays à l'autre et n'est pas formalisé de la même manière que les lois, qui sont examinées par la législature nationale. Une fois approuvée, la politique est généralement publiée, de préférence sous la forme d'un livret pratique afin de faciliter sa distribution au plus grand nombre. L'ajout d'une déclaration d'introduction du ministre et d'une ou deux photographies de qualité ne fera que renforcer le statut juridique et l'intérêt du document. Si possible, le lancement de la politique doit faire l'objet d'un événement officiel organisé par le ministère afin de bénéficier d'une couverture médiatique et de sensibiliser l'opinion publique.

Outre les exemplaires imprimés, la politique doit aussi être diffusée sur le site web du ministère, dans une section facilement accessible. Même si elle a été rédigée pour un usage domestique, la politique représente également un bon support pour informer les personnes intéressées d'autres pays sur le secteur des semences. Dans le cas des pays bénéficiant d'une aide au développement de la part de sources officielles ou d'ONG, la politique permet de démontrer que le gouvernement a une vision claire du secteur semencier, ce qui peut contribuer à attirer des financements et assurer une adoption correcte de la politique. De même, les activités de ces interventions doivent être parfaitement en phase avec la politique, et toutes ces actions doivent être signalées au Conseil national des semences. En effet, à de nombreuses occasions par le passé, des donateurs ont continué de poursuivre leurs propres objectifs à court terme, sans se préoccuper du caractère durable ou se concerter avec d'autres acteurs actifs dans le même domaine.

Après l'approbation officielle et la diffusion publique vient le temps de la mise en œuvre. Le document de politique doit inclure une section indiquant la marche à suivre pour appliquer et suivre la politique. Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, il est recommandé que cette tâche soit confiée à un «organe suprême», tel que le Conseil national des semences (CNS). De par sa vision globale du secteur des semences, un organe tel que le CNS pourra s'appuyer sur la politique, pour qu'en fin de compte les activités du conseil des semences et de la politique soient corrélées. Pour l'assister dans son travail, il est préférable que le conseil puisse compter sur un petit secrétariat, lequel peut aussi faire office de point de contact principal du ministère pour toutes les ques-

5

tions et informations en lien avec les semences et les variétés. Cela comprend les responsabilités réglementaires, telles que l'enregistrement des entreprises semencières et le maintien de la liste nationale des variétés, déjà évoqués dans les sections précédentes. Le secrétariat peut également centraliser tous les rapports nécessaires aux tâches de suivi du conseil, tels que ceux en provenance des projets engagés dans des activités semencières.

La politique expose les principes et objectifs généraux mis en place pour promouvoir le développement du secteur des semences. De ce fait, un document plus détaillé – comme une stratégie ou un plan d'action – peut se révéler nécessaire, afin d'énoncer certaines activités et échéances spécifiques pour atteindre les objectifs clés de la politique. Toutefois, le pari d'une politique est souvent réussi rien que par le fait qu'elle favorise la coordination entre les différentes parties prenantes et en garantit que les décisions prises sont cohérentes et en harmonie avec la politique.

Le Conseil national des semences doit se réunir à intervalles réguliers, à hauteur d'au moins trois fois par an, pour discuter des actualités et problèmes éventuels. Dans l'idéal, une réunion ouverte ou un «forum» rassemblant les principales parties prenantes doit être organisé une fois par an. La politique doit par ailleurs stipuler clairement qu'elle fera l'objet d'un examen tous les quatre ou cinq ans, où elle pourra être révisée si nécessaire à la lumière des réalisations accomplies.

SECTION 4: Contenu de la politique semencière

Venons-en maintenant au contenu à proprement parler de la politique. Le détail dépend évidemment des problèmes actuels freinant le développement du secteur des semences, soulevés par les parties prenantes lors du processus de consultation. Une suggestion de cadre indiquant les intitulés possibles est toutefois proposée à l'annexe 2. Les **thèmes essentiels** à couvrir sont résumés ci-dessous.

- **Gestion du secteur semencier.** Il est nécessaire de déterminer si le ministère – en particulier le CNS – doit jouer un rôle consultatif de haut niveau ou un rôle exécutif. Pour gérer toutes les questions en lien avec les semences, la constitution d'un secrétariat est requise. Chaque année, les entités à l'origine de projets de développement (sources officielles et ONG) doivent soumettre un bref compte rendu de leurs activités.
- **Recherche et développement.** Il est important d'établir des cibles et des priorités concernant les tâches de sélection végétale, tout en maintenant et en renforçant la collaboration avec des centres internationaux. Les obtenteurs doivent veiller à la maintenance de leurs variétés, et les investissements du secteur privé dans la recherche et le développement sont les bienvenus. Le rôle des variétés traditionnelles ne doit pas être négligé, car des marchés de niche peuvent s'en dégager.
- **Essai et enregistrement des variétés.** L'accent doit être mis sur la nécessité de parvenir à un système efficace. Une limite maximale doit être fixée pour exécuter le processus à l'aide des informations existantes provenant d'autres sources. Il est impératif que la liste nationale soit examinée régulièrement pour garantir son actualisation et sa pertinence, afin qu'elle ne

remarques

2. FAO. 2015. *Voluntary Guide for National Seed Policy Formulation*. Rome. www.fao.org/3/a-i4916e.pdf

remarques

devienne pas un simple recensement historique de toutes les variétés qui ont déjà circulé dans le pays. Un mécanisme distinct doit être mis en place pour répertorier les variétés locales et traditionnelles, et les intégrer dans le plan de certification.

- **Protection des variétés végétales et variétés génétiquement modifiées.** Ces questions étant potentiellement sensibles, la politique doit expliquer les intentions et les objectifs du ministère/gouvernement. Si une position a été adoptée, elle doit être énoncée clairement. Dans le cas contraire, il est nécessaire d'insister sur la «nécessité de suivre les développements».
- **Production et approvisionnement en semences.** Il est vital de souligner la nécessité de favoriser un système semencier diversifié dans lequel différentes entités peuvent pourvoir en semences différents types d'agriculteurs, durablement. Les nouveaux candidats au marché sont les bienvenus et ils ne doivent pas se retrouver confrontés à des obstacles d'ordre réglementaire. Il est par ailleurs important d'encourager les entreprises locales et les groupes semi-officiels qui peuvent produire des semences à faible coût, et il est nécessaire de soutenir ces initiatives par le biais d'une reconnaissance officielle autre que l'octroi de larges subventions. La contribution première des légumineuses à grains à la nutrition des ménages doit être mentionnée, même si ces cultures ne suscitent d'ordinaire que peu d'attention de la part des programmes nationaux de semences. Il est par ailleurs important de mettre en évidence les atouts de liens renforcés entre les producteurs de semences et les transformateurs (meuniers, etc.), et de soutenir la production sous contrat afin d'impliquer les agriculteurs dans la production de semences.
- **Approvisionnement en semences/plants et boutures.** Une attention particulière doit être accordée à certains groupes de cultures, tels que les cultures légumières (dont les légumes indigènes), les racines, les tubercules, les arbres fruitiers et les cultures commerciales. La certification des arbres fruitiers est un point négligé qui présente pourtant un bénéfice potentiel immense en cas d'introduction de nouvelles variétés.
- **Sécurité des semences et approvisionnement d'urgence en semences.** Ces besoins doivent être abordés de la manière la plus efficace qui soit. Maintenir des stocks de réserve conséquents peut s'avérer coûteux et inefficace. Il est par ailleurs essentiel d'éviter toute relation de dépendance en fournissant des semences gratuites ou subventionnées selon un rythme régulier, car cette approche est incompatible avec l'objectif d'une industrie semencière financièrement viable.
- **Secteur semencier informel.** Le secteur doit être positionné comme une composante significative de l'approvisionnement en semences, surtout pour certaines localités et cultures spécifiques où le secteur formel n'est pas très actif. Il est important d'encourager la mise en place de mécanismes destinés à mieux organiser les systèmes de production à faible coût au niveau semi-officiel, en recueillant les informations et expériences relatives à ces activités.
- **Importation et exportation des semences.** Même si ce sujet est majoritairement développé dans la loi et les réglementations, la politique doit néanmoins souligner que les procédures officielles doivent se dérouler de manière harmonieuse, sans retard administratif. Pour cela une approche unique doit être adoptée pour la soumission des documents et l'obten-

remarques

- **Coopération internationale.** La politique doit insister sur l'importance de la participation à des organisations et événements régionaux et internationaux, qu'ils soient officiels ou commerciaux, afin de promouvoir la collaboration.
- **Suivi et évaluation.** Comme mentionné plus haut, la mise en œuvre de la politique doit faire l'objet d'une surveillance régulière par le Conseil national des semences, et un examen officiel du document doit être réalisé tous les quatre ou cinq ans. Ce point doit figurer dans les dernières sections du document.
- **Actions prioritaires.** Un document de suivi – stratégie ou plan d'action – stipulant certaines actions spécifiques peut s'avérer utile. Pour introduire ce processus, un tableau récapitulatif d'une page peut être inclus en annexe.

EXERCICES ET POINTS DE DISCUSSION

1. Si votre pays possède une politique semencière nationale, comment la jugez-vous par rapport aux points soulevés dans ce chapitre et quels aspects de la politique devraient, selon vous, être améliorés?
2. Si votre pays n'a pas développé de politique semencière nationale, pensez-vous qu'il soit nécessaire d'en élaborer une, après avoir pris connaissance de ce module? Si la réponse est oui, quels sont les aspects de ce module que vous jugez les plus utiles pour constituer votre politique semencière nationale?

remarques

L'organisation globale du matériel au sein du cadre réglementaire requiert une grande attention, surtout lorsque les documents sont révisés. La loi doit inclure toutes les dispositions essentielles, mais sans trop de détails, lesquels seront couverts dans les réglementations. De même, les réglementations doivent présenter les détails et procédés juridiques, mais ne doivent pas regorger de considérations techniques, comme les procédures d'échantillonnage, d'essais de semences ou d'inspection des cultures. Ces dernières doivent faire l'objet d'un «manuel» officiel publié par le ministère responsable. Par ailleurs, les réglementations ne visent pas à combler les lacunes de la législation primaire: sans fondement juridique suffisant établi dans la loi, ces éléments ne peuvent en effet pas être recevables. Dépourvue d'assise juridique, la politique peut en revanche fournir une direction claire des modifications à apporter à la loi ou à ses réglementations lors de leur examen.

Les aspects d'une politique ne peuvent pas tous être appliqués selon le même mode opératoire qu'une loi. Toutefois, les acteurs ou contributeurs impliqués dans le développement du secteur semencier doivent les considérer comme de bonnes pratiques et veiller à les respecter. L'une des fonctions clés de la politique est de garantir une prise de décisions cohérente, et il incombe au Conseil national des semences de vérifier que c'est bien le cas. Dans la réalité, malheureusement, on déplore un nombre conséquent de politiques qui n'ont pas été totalement mises en œuvre. C'est dommage, car **une bonne politique, gérée efficacement, peut exercer un profond impact sur le développement économique.**

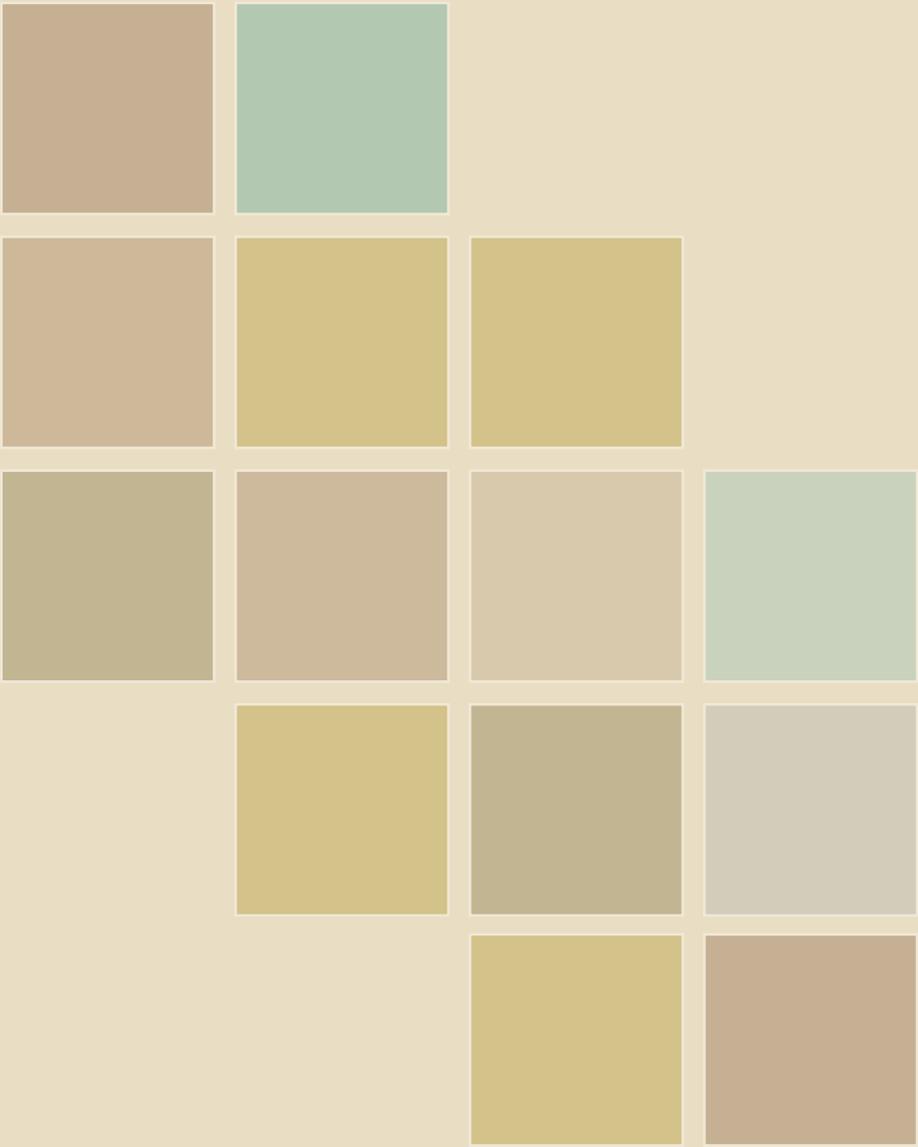
Enfin, les autorités réglementaires doivent garder à l'esprit les opportunités créées par la **technologie moderne**. Grâce à l'informatique, il est en effet possible d'automatiser certaines tâches de contrôle qualité ordinaires impliquant beaucoup de travail administratif, notamment la certification, via la saisie directe de toutes les informations recueillies à chaque stade du processus. De même, la liste nationale des variétés peut être enrichie d'informations supplémentaires, afin d'en faire un outil précieux à destination des agents de vulgarisation et de toutes les personnes qui assistent les agriculteurs. L'enregistrement des variétés peut aussi être simplifié en autorisant la soumission en ligne des demandes d'enregistrement et l'envoi en parallèle d'une fiche d'informations renfermant les renseignements essentiels sur la variété.

Les semences sont un moyen-clé pour améliorer les cultures. Ils constituent donc un élément essentiel dans la production agricole. Les semences sont uniques, elles doivent rester vivantes et saines lorsqu'elles sont utilisées. Les semences sont également l'intrant que les agriculteurs peuvent produire eux-mêmes.

Ces facteurs ont été pris en compte lors de la préparation de ces outils d'information, qui comprend les six modules interdépendants suivants:

- 1. Développement d'entreprises semencières à petite échelle.** Ce module fournit un guide par étapes pour la création d'entreprises de semences commercialement viables dans les communautés agricoles. Il couvre les étapes critiques allant du plan d'affaires à la production de semences destinées à la vente.
- 2. Traitement des semences.** Ce module présente les principes de base du traitement des semences, l'équipement utilisé et les meilleures pratiques, de la réception à la livraison, en passant par le conditionnement. Le module se concentre sur l'utilisation de petits équipements abordables pour le traitement des semences et le semis et qui pourraient également être fabriqués localement.
- 3. Contrôle de la qualité et certification des semences.** Ce module aide les professionnels des semences et les autres parties prenantes à respecter les normes de qualité établies pour les semences et à mettre en œuvre les procédures de certification. Les sujets abordés comprennent les inspections sur le terrain et le conditionnement des semences ; l'emballage et l'étiquetage ; le stockage ; l'échantillonnage / le test et la distribution.
- 4. Cadre réglementaire du secteur des semences.** Ce module fournit des informations sur les éléments des réglementations qui régissent la chaîne de valeur des semences - de l'enregistrement des variétés en passant par la production de semences de qualité, la distribution et la commercialisation. Le matériel traité comprend des informations sur la politique nationale des semences, la législation et les réglementations semencières, leurs définitions, objectifs et interactions.
- 5. Commercialisation des semences.** Ce module présente les principes de base pour la valorisation et l'échange de semences. Il décrit toutes les activités entreprises pour acheminer les semences des producteurs aux utilisateurs finaux ou aux agriculteurs. Le lecteur reçoit des conseils sur la manière de mener des recherches pertinentes sur le marché des semences, d'élaborer des stratégies de commercialisation efficaces, d'élaborer un plan de commercialisation et de gérer les risques qui y sont associés.
- 6. Stockage des semences.** On estime que 25 à 33 pourcent de la récolte mondiale de graines, y compris les semences, sont perdus chaque année pendant le stockage. Pour éviter cet inconvénient certain pour la sécurité alimentaire et la nutrition, ce module présente les principes de base pour un stockage efficace des semences et les pratiques associées. Le module fournit des conseils sur la conservation des semences dans des conditions environnementales contrôlées afin de maximiser la viabilité des semences pendant les longues périodes, allant de la récolte à la plantation, en passant par la transformation.

Ce module fournit un guide par étapes pour la création d'entreprises de semences commercialement viables dans les communautés agricoles. Il couvre les étapes critiques allant du plan d'affaires à la production de semences destinées à la vente.



ISBN 978-92-5-131905-5



9 789251 319055
CA1493FR/1/11.19