

Approbation et soutien

Position commune de la société civile sur le projet de loi de la CAE relatif aux semences et aux variétés végétales, 2025

À : Le Président et les membres de l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Est (ALAE)

De la part de : Des organisations de la société civile, des réseaux d'agriculteurs et des partenaires de développement de toute la CAE

Date : 27 août 2026

1. Introduction

La semence est le fondement même de l'agriculture de l'Afrique de l'Est. Environ 70 à 80 % des semences plantées par les petits exploitants agricoles en Afrique de l'Est sont soit conservées à la ferme, soit obtenues de manière informelle sur les marchés locaux, lors des foires aux semences ou directement auprès d'autres agriculteurs, autrement dit par l'intermédiaire des Systèmes semenciers gérés par les agriculteurs (SSGA). Conscientes de cela, nous, les organisations soussignées de toute la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), en vertu de l'article 127(3) du Traité de la CAE, présentons cette position commune sur le projet de loi de la CAE relatif aux semences et aux variétés végétales, 2025.

En juin 2025, le projet de loi de la CAE relatif aux semences et aux variétés végétales, 2025¹ a été déposé devant l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Est (ALAE). Un projet de loi antérieur de 2018 avait été bloqué après avoir rencontré une forte opposition de la société civile dans la région. Cependant, même le nouveau projet de loi comporte des risques importants pour les agriculteurs ainsi que pour la diversité des semences et porte atteinte à la souveraineté nationale des États membres.

Le projet de loi de la CAE relatif aux semences et aux variétés végétales va désormais faire l'objet d'une consultation avec les acteurs de la société civile avant d'être examiné en vue de son adoption par l'ALAE. Ce document de position est le fruit d'un processus collaboratif mené avec de nombreuses organisations de la société civile et d'agriculteurs au sein de la CAE et au-delà, et vise à exposer clairement la perspective de la société civile de la région. Il constitue une offre de dialogue avec l'ALAE et les autres représentants de la CAE, afin d'améliorer le projet de loi et de le rendre mieux adapté aux besoins des petits exploitants agricoles et plus favorable à la diversité des semences dans la région.

Notre préoccupation collective est que, bien que le projet de loi vise à harmoniser les lois semencières, s'il est adopté sous sa forme actuelle, il porte atteinte aux **droits des agriculteurs (de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre les semences de ferme), à la souveraineté semencière, et met en péril la riche**

¹Journal officiel de la CAE, N° 2 du 28 février 2025 : Le projet de loi de la CAE relatif aux semences et aux variétés végétales.
<https://crops4hd.org/wp-content/uploads/2025/10/The-East-African-Community-Seed-and-Plant-Varieties-Bill-2025.pdf>



agrobiodiversité de la région, qui constitue le fondement de la sécurité alimentaire et de la résilience climatique de la région. Le projet de loi, sous sa forme actuelle, contrevient à l'article 6(d) du Traité de la CAE relatif aux principes du Traité de la CAE, en particulier à la justice sociale, à l'égalité des chances et à la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples conformément aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

En outre, il contrevient à l'article 103(1)(c) relatif à l'encouragement de l'utilisation et du développement des sciences et technologies indigènes ainsi qu'à l'article 105 relatif à la sécurité alimentaire.

Le projet de loi vise à harmoniser les lois semencières entre les États membres. Bien qu'il ait pour objectif d'améliorer la qualité des semences et de faciliter la participation du secteur privé, il risque d'enraciner le contrôle des entreprises sur les semences, de limiter les droits des petits exploitants agricoles et de menacer l'agrobiodiversité.

Ce document analyse les implications du projet de loi, met en évidence ses risques potentiels pour les agriculteurs, la biodiversité et les droits humains, et propose des recommandations concrètes pour aligner la loi sur les **droits des agriculteurs, l'agroécologie et les priorités de développement durable** en Afrique de l'Est.

L'agriculture familiale représente environ 75 pour cent de la production agricole et plus de 75 pour cent de l'emploi² en Afrique de l'Est, et jusqu'à **70 à 80 % des semences plantées proviennent des systèmes semenciers gérés par les agriculteurs**. Pourtant, ce système n'est aucunement reconnu dans le projet de loi et les dispositions du projet de loi installeraient de nouvelles barrières pour les systèmes semenciers gérés par les agriculteurs et interdiraient la conservation, la réutilisation, l'échange, la vente et le partage au sein du système semencier.

Restreindre la vente, l'échange et le partage des semences des agriculteurs aggrave la situation d'insécurité alimentaire dans la région de la CAE. Les Nations Unies estiment qu'en 2022, en Afrique de l'Est spécifiquement, le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire grave a augmenté de 25 %, passant de 87 millions à 132 millions de personnes au cours de la même période, soulignant l'extrême vulnérabilité de la région.³ L'Afrique de l'Est apparaît comme la région la plus vulnérable, 29 % des recettes d'exportation étant consacrées aux importations alimentaires.⁴ Cela se traduit par une dépendance

²Adeleke Salami, Abdul B. Kamara et Zuzana Brixiova, 2010, Smallholder Agriculture in East Africa: Trends, Constraints and Opportunities, Working Paper No. 105

³Reliefweb 2024 : FAO Stresses Innovation, Partnerships, and Efficiency to Address Food Insecurity in Eastern Africa.

<https://reliefweb.int/report/uganda/fao-stresses-innovation-partnerships-and-efficiency-address-food-insecurity-eastern-africa>

⁴Luke, David (dir.) (2025) How Africa Eats: Trade, Food Security and Climate Risks, Londres : LSE Press, p. 1-8.

<https://press.lse.ac.uk/chapters/c/10.31389/lsepress.hae.a>



importante à l'égard du commerce international pour la sécurité alimentaire.⁵ Ces derniers temps, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ont dépensé des sommes considérables en importations alimentaires. En 2023, la facture d'importation du Kenya a atteint 201 milliards de shillings avec l'importation de 84 % du riz consommé localement et de plus de 90 % des huiles comestibles⁶ et, en Ouganda, les importations alimentaires représentaient 10,66 % en 2023 du total des marchandises.⁷ En outre, le projet de loi restreint la souveraineté des États partenaires de la CAE de définir et d'ajuster les lois relatives aux semences, en fonction de leurs besoins et priorités nationaux, et avec la participation des parties prenantes concernées, y compris les agriculteurs. Il est en contradiction avec les stratégies nationales d'agroécologie, récemment adoptées ou en cours de préparation par les États partenaires de la CAE, tels que la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda, ainsi qu'avec la propre résolution de la CAE visant à promouvoir l'agroécologie, adoptée par l'ALAE, le 21/07/2025⁹.

Le projet de loi installerait des dispositions strictes pour la réglementation des semences et la protection des variétés végétales au niveau régional. Presque tous les membres de la CAE disposent de leur propre législation nationale sur les semences et la protection des variétés végétales, adaptée à leurs besoins et priorités nationaux. Le projet de loi installerait une nouvelle loi parallèle et potentiellement conflictuelle au niveau régional pour des sujets déjà réglementés au niveau national. Cela restreindrait la souveraineté nationale et créerait une insécurité juridique.¹⁰ Plutôt que de définir des dispositions qui deviennent inopérantes au niveau national, il devrait donner des orientations aux États partenaires sur la manière de créer plus d'espace pour les systèmes semenciers des agriculteurs, de réaliser et de protéger les droits des agriculteurs et d'équilibrer les droits des obtenteurs avec la tradition d'utiliser les semences de ferme.

Le projet de loi est rédigé selon les normes dictées par des acteurs extérieurs à l'Afrique — comme l'UPOV, l'OCDE et la Banque mondiale. Il ignore les normes africaines, telles que la Législation modèle africaine pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des obtenteurs, et pour la réglementation de l'accès aux ressources biologiques¹¹, ainsi que la Politique de l'UA sur les systèmes

⁵Taku Fundira, 2017 : Africa's food trade: overview. <https://www.tralac.org/documents/publications/trade-data-analysis/962-africa-food-trade-overview-september-2017/file.html>

⁶Seair, 2023 : Kenya's expenditure on food imports has reached Sh.201Billion. <https://www.kenyatradedata.com/blog/kenyas-expenditure-on-food-imports-has-reached-sh-201billion>

⁷Trading Economics 2025 : Uganda - Food Imports. <https://tradingeconomics.com/uganda/food-imports-percent-of-merchandise-imports-wb-data.html>

⁸Suite de la référence précédente (Trading Economics 2025, Uganda - Food Imports).

⁹ALAE, 2025 : L'ALAE adopte une motion exhortant le Conseil des ministres de la CAE et les États partenaires à promouvoir l'agroécologie pour renforcer la souveraineté alimentaire et la sécurité alimentaire.

¹⁰Peter Munyi, 2025 : EAC Seed and Plant Varieties Bill, 2025: potential impacts on farmers' rights in Partner States

¹¹Organisation de l'Unité africaine, 2000 : Législation modèle africaine pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des obtenteurs, et pour la réglementation de l'accès aux ressources biologiques



semenciers gérés par les agriculteurs, actuellement en cours d'élaboration. Même le Protocole de la ZLECAf relatif aux droits de propriété intellectuelle¹² et son Annexe sur la protection des variétés végétales (encore en discussion) prescrivent que les droits des obtenteurs doivent être équilibrés avec les droits des agriculteurs, conformément aux obligations internationales des États membres.

2. Principales préoccupations

1. Restrictions aux pratiques semencières traditionnelles

- Le projet de loi risque de criminaliser ou de limiter des pratiques ancestrales de sélection, de conservation, de partage, d'échange et de vente traditionnels des semences de ferme, menaçant le fondement même de l'agriculture dans la région.

2. Violation des droits des agriculteurs

- Le projet de loi promeut les droits des obtenteurs au détriment des droits des agriculteurs. Les droits des agriculteurs, tels que reconnus par le **Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA)** et les constitutions nationales, ne sont pas sauvegardés.

3. Marginalisation de l'agrobiodiversité

- L'accent mis sur les semences commerciales et certifiées érodera les variétés diversifiées et adaptées localement qui sous-tendent la résilience au changement climatique, aux ravageurs et aux maladies.

4. Exclusion des systèmes semenciers gérés par les agriculteurs

- Le projet ignore largement la contribution des systèmes semenciers gérés par les agriculteurs, malgré leur importance centrale pour les moyens de subsistance ruraux et la souveraineté alimentaire.

5. Souveraineté alimentaire contre libéralisation du commerce

- Le projet de loi présente les semences comme une marchandise destinée au commerce, et non comme un droit humain lié à la souveraineté alimentaire.
- Le droit des agriculteurs de participer pleinement et de manière significative à toutes les décisions qui affectent leurs terres, leurs moyens de subsistance et leur vie est compromis.

6. Prix des semences et accessibilité financière

¹²Union africaine 2023 : Protocole à l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine relatif aux droits de propriété intellectuelle. <https://au.int/en/treaties/protocol-agreement-establishing-african-continental-free-trade-area-intellectual-property>



- Aucune garantie contre les prix monopolistiques.
- Les semences certifiées sont souvent inabordables pour les petits exploitants agricoles, ce qui aggrave les inégalités d'accès à la production alimentaire.

7. Mainmise des entreprises sur les systèmes semenciers

- Ouvrir la voie à la domination des entreprises semencières multinationales, marginalisant les entreprises semencières des petits exploitants et l'appropriation abusive des ressources génétiques qui appartiennent aux communautés agricoles locales et aux États partenaires de la Communauté de l'Afrique de l'Est.
- Les agriculteurs pourraient devenir dépendants d'intrants coûteux (semences et produits chimiques), portant atteinte à la souveraineté.

8. Violation des obligations internationales et des droits humains

- Le projet de loi est en contradiction avec les obligations internationales des États membres de la CAE, comme le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, auquel tous les États partenaires de la CAE (à l'exception de la Somalie) sont membres, et avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, qui a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, tous les États partenaires de la CAE ayant voté en sa faveur.

9. Introduction d'un nouveau système de protection des variétés végétales sur la base de règlements

L'article 12 du projet de loi prévoit des dispositions unifiées quant à la portée et aux conditions de la protection des variétés végétales. Cependant, il ne définit pas ces dispositions mais autorise le Conseil des ministres à les définir au niveau réglementaire. Cela est très problématique car cela transfère le pouvoir décisionnel du législateur au gouvernement et ne permet pas aux agriculteurs et à la société civile concernés de participer.

3. Recommandations

Nous exhortons l'ALAE à :

- **Protéger et promouvoir les droits des agriculteurs**, y compris les droits de sélectionner, de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre les semences de ferme.
- **Reconnaître explicitement les systèmes semenciers gérés par les agriculteurs** comme complémentaires du secteur semencier formel.
- **Sauvegarder l'agrobiodiversité** en veillant à ce que les politiques soutiennent des variétés de semences diversifiées, y compris les cultures traditionnelles et indigènes.



- **Aligner le projet de loi** sur les obligations régionales et internationales, y compris le TIRPAA, l'UNDROP, les cadres semenciers de l'Union africaine et les dispositions constitutionnelles des États membres.
- **Garantir une participation inclusive** des agriculteurs, de la société civile et des peuples autochtones tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre de la loi.
- Concevoir le droit à la semence comme un **droit humain fondamental et un bien public**, et non comme une simple marchandise.
- Aligner le projet de loi sur les **principes de souveraineté alimentaire** afin de garantir que les agriculteurs définissent leurs propres systèmes agricoles.
- Établir des **garanties d'accessibilité financière** (plafonnement des prix, subventions ou soutien aux multiplicateurs de semences locaux).
- Limiter la concentration du marché en **réservant un espace aux entreprises semencières des petits exploitants agricoles** dans le commerce national et régional des semences.

Cette position reflète la voix collective des agriculteurs, des organisations de la société civile, des réseaux d'agriculteurs et des partenaires de toute la CAE qui sont attachés à des systèmes semenciers résilients, souverains et dirigés par les agriculteurs.

Nous appelons par la présente les membres de l'ALAE à intégrer ces recommandations afin de garantir que la loi révisée sur les semences et les variétés végétales renforce la sécurité alimentaire, protège les droits des agriculteurs et fasse progresser l'intégration régionale d'une manière juste et durable.

4. Modifications de texte suggérées

Section	Modifications suggérées	Justification
Article 2	« obtenteur » désigne— (a) une personne qui développe une variété végétale ; (b) une personne qui emploie ou mandate la personne qui découvre et développe une variété végétale ; ou (c) un ayant droit de la personne visée à l'alinéa (a) ou (b) ; -> remplacer « découvre » par « sélectionne »	La simple découverte (ainsi que la découverte et l'homogénéisation) ne peut être considérée comme de la sélection. La reconnaissance de la découverte comme activité de sélection pourrait faciliter la biopiraterie par la « découverte » et l'homogénéisation des variétés des agriculteurs.



Section	Modifications suggérées	Justification
Article 2	(nouveau) « variété traditionnelle » désigne une variété qui est : a) traditionnellement cultivée et développée par les agriculteurs b) principalement sélectionnée ou choisie par les agriculteurs	Étant donné que plus de 80 % des semences dans la CAE sont des semences d'agriculteurs, cela doit être inclus dans le projet de loi.
Article 6	(1) Un comité national d'homologation des variétés végétales n'homologue pas une variété végétale <u>pour la vente en tant que semences certifiées</u> à moins que cette variété n'ait subi avec succès deux saisons des tests suivants— (a) test de Distinction, Homogénéité, Stabilité effectué conformément aux règlements pris en vertu de la présente loi ; et (b) Valeur agronomique et technologique ou Essais nationaux de performance.	Il est important d'indiquer que les critères DHS ne s'appliquent qu'au système semencier formel, et non aux semences des agriculteurs.
Article 7 bis	(nouveau) (1) Chaque État partenaire établit et tient à jour un Registre national des variétés d'agriculteurs. Les variétés sont enregistrées à la demande des agriculteurs ou des communautés locales qui agissent en tant que gardiens de la variété, sur la base de critères qui sont pertinents pour les agriculteurs et peuvent être évalués par les agriculteurs sur leurs champs	Pour reconnaître les variétés des agriculteurs, un registre distinct doit être établi, fondé sur des critères mieux adaptés aux besoins des agriculteurs (par opposition au DHS).
Article 8	(1) Sous réserve du paragraphe (2), les semences d'une variété végétale figurant au catalogue communautaire sont produites, importées ou exportées au sein de la Communauté <u>en tant que semences certifiées</u> si les semences sont certifiées par une autorité semencière nationale.	Il faut préciser que cela ne s'applique qu'aux semences vendues comme certifiées. Sinon, cela pourrait être interprété comme n'autorisant la production (y compris la conservation dans le champ des agriculteurs) que pour les variétés enregistrées.



Section	Modifications suggérées	Justification
Article 12	Supprimer (4) (a) à (g) et remplacer par la suggestion ci-dessous.	Les dispositions relatives à la POV sont contradictoires : alors que (1) et (2) indiquent que les demandes de protection des variétés végétales doivent encore être traitées au niveau national sur la base du droit national, (4) prévoit que les conditions et la portée de la POV soient prescrites au niveau communautaire sur la base de règlements. Cela est problématique car les règlements ne sont pas légitimés par une décision parlementaire et pourraient l'emporter sur le droit national fondé sur des décisions parlementaires. Nous suggérons donc que la POV soit toujours définie au niveau national, mais que la CAE fournisse certaines orientations pour garantir que la législation nationale sur la POV soit conforme aux stratégies africaines et aux obligations internationales des pays de la CAE.
Article 12	Nouveau : (4) La définition des exigences et des conditions de protection des variétés végétales demeure sous l'autorité nationale. Les États partenaires alignent leurs lois semencières sur les priorités de la CAE, de l'Union africaine, de la ZLECAf et sur les obligations internationales découlant du TIRPAA et de l'UNDROP. En particulier, leurs lois suivent la disposition ci-dessous : 1) Les droits des agriculteurs sont accordés par les États partenaires dans leur droit national et rien	La POV constitue une menace potentielle pour les droits des agriculteurs. Les États partenaires de la CAE sont tenus de réaliser et de protéger les droits des agriculteurs en raison des obligations suivantes : • Protocole de la ZLECAf relatif aux droits de propriété intellectuelle, article 8.1 (droits des agriculteurs) et article 20 (ressources génétiques)



Section	Modifications suggérées	Justification
	dans la présente loi ne saurait être interprété comme limitant les droits des agriculteurs à : a) la protection de leurs connaissances traditionnelles pertinentes pour les ressources génétiques végétales et animales ; b) obtenir une part équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques végétales et animales ; c) participer à la prise de décisions, y compris au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources génétiques végétales et animales ; d) conserver, utiliser, échanger et vendre les semences de ferme/le matériel de multiplication des variétés des agriculteurs ; e) utiliser une nouvelle variété d'obteneur protégée en vertu de la présente loi pour développer des variétés d'agriculteurs, y compris le matériel obtenu auprès des banques de gènes ou des centres de ressources phytogénétiques ; et f) conserver, utiliser, multiplier et transformer collectivement les semences de ferme des variétés protégées. 2) Nonobstant les sous-alinéas c) et d), l'agriculteur ne vend pas les semences de ferme/le matériel de multiplication d'une variété protégée par un obteneur dans l'industrie semencière à une échelle commerciale. 3) Les droits des obtenteurs sur une nouvelle variété sont soumis à des restrictions ayant pour objectif de protéger la sécurité alimentaire, la santé, la diversité biologique et toute autre exigence de la communauté agricole en matière de	• TIRPAA article 9 (droits des agriculteurs) • UNDROP article 19 D'autres documents donnent des orientations sur la manière de mettre en œuvre les droits des agriculteurs dans la POV : • LOI MODÈLE DE L'OUA, ALGER, 2000 — Droits des communautés, des agriculteurs, des obtenteurs, et accès aux ressources biologiques



PELUM AU BURUNDI



Section	Modifications suggérées	Justification
	matériel de multiplication d'une variété particulière. 4) Les États partenaires exigent qu'un demandeur de protection d'une variété fournisse les informations suivantes : a. la source des ressources génétiques utilisées pour la sélection de la nouvelle variété ; b. la preuve que la ressource a été légitimement acquise et le consentement préalable donné en connaissance de cause des communautés agricoles auprès desquelles la ressource a été obtenue ; et c. la preuve d'un partage juste et équitable des avantages.	
Articles 12 et 13	a) Inclure des garanties explicites pour les droits des agriculteurs de conserver, d'échanger et de vendre les semences ; établir un système de double registre pour les variétés commerciales et celles gérées par les agriculteurs. b) Créer un registre des semences des agriculteurs accessible au public, garantissant la transparence et la reconnaissance des variétés traditionnelles.	Criminalisation de la conservation et de l'échange traditionnels des semences. Monopolisation des marchés semenciers par les entreprises. Accès réduit aux semences indigènes et résilientes au climat.

