

Appui et soutien

Ce document de position reste ouvert à l'approbation des agriculteurs, des organisations de la société civile, des organisations d'agriculteurs, des réseaux, des instituts de recherche et des partenaires de développement qui partagent l'engagement de protéger les droits des agriculteurs, de renforcer les systèmes semenciers gérés par les agriculteurs et de promouvoir des systèmes semenciers résilients dans la région de l'Afrique de l'Est. Les organisations intéressées sont invitées à ajouter leurs coordonnées [ici](#) formulaire pour se joindre à cet effort collectif de plaidoyer.

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

À l'attention du président et des membres de l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Est (EALA)

De : Organisations de la société civile, réseaux d'agriculteurs et partenaires de développement de la CAE

Date : 30 septembre 2025

1. Introduction

Les semences constituent la base fondamentale de l'agriculture en Afrique de l'Est. Environ 70 à 80 % des semences plantées par les petits exploitants agricoles en Afrique de l'Est sont soit conservées dans les exploitations, soit obtenues de manière informelle sur les marchés locaux, lors de foires aux semences ou directement auprès d'autres agriculteurs, c'est-à-dire par le biais de systèmes de gestion des semences par les agriculteurs (FMSS). Conscientes de cela, nous, les organisations soussignées de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), conformément à l'article 127(3) du traité de la CAE, présentons cette position commune sur le projet de loi de la CAE sur les semences et les variétés végétales, 2025.

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

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

df



Le projet de loi de la CAE sur les semences et les variétés végétales va maintenant faire l'objet d'une consultation auprès des acteurs de la société civile avant d'être discuté en vue de son adoption par l'EALA. Le présent document de synthèse est le fruit d'un processus collaboratif avec de nombreuses organisations de la société civile et d'agriculteurs de la CAE et au-delà, et vise à exposer clairement le point de vue de la société civile dans la région. Il s'agit d'une proposition de dialogue avec l'EALA et d'autres représentants de la CAE, afin d'améliorer le projet de loi et de le rendre plus adapté aux besoins des petits agriculteurs et plus propice à la diversité des semences dans la région.

Notre préoccupation commune est que, bien que le projet de loi vise à harmoniser les lois sur les semences, 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 conservées à la ferme), à la souveraineté semencière et met en péril la riche agrobiodiversité** de la région, qui constitue le fondement de la sécurité alimentaire et de la résilience climatique dans la région. Le projet de loi, dans sa forme actuelle, est contraire à l'article 6(d) du Traité de la CAE sur les principes du Traité de la CAE, en particulier en matière de justice sociale, d'égalité des chances et de promotion et de 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) sur la promotion de l'utilisation et du développement des sciences et technologies indigènes, ainsi qu'à l'article 105 sur la sécurité alimentaire.

Le projet de loi vise à harmoniser les lois sur les semences dans 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 de renforcer le contrôle des entreprises sur les semences, de limiter les droits des petits exploitants agricoles et de menacer la biodiversité agricole.

Le présent 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 du développement durable** en Afrique de l'Est.

L'agriculture paysanne représente environ 75 % de la production agricole et plus de 75 % des emplois² en Afrique de l'Est, et jusqu'à **70 à 80 % des semences plantées proviennent de systèmes semenciers gérés par les agriculteurs**. Pourtant, ce système n'est en aucun cas reconnu dans le projet

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



Le projet de loi et ses dispositions créeraient de nouveaux obstacles pour les systèmes semenciers gérés par les agriculteurs et interdiraient la conservation, la réutilisation, l'échange, la vente et le partage dans le système semencier.

La restriction de la vente, de l'échange et du partage des semences agricoles aggrave l'insécurité alimentaire dans la région de la CAE. Les Nations unies estiment qu'en 2022, en Afrique de l'Est en particulier, 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, ce qui souligne la vulnérabilité aiguë de la région.³ L'Afrique de l'Est apparaît comme la région la plus vulnérable, avec 29 % des recettes d'exportation consacrées aux importations alimentaires.⁴ Cela se traduit par une dépendance importante vis-à-vis du commerce international pour la sécurité alimentaire.⁵ Récemment, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ont dépensé des sommes considérables pour importer des denrées alimentaires. En 2023, la facture des importations du Kenya a atteint 201 milliards de shillings, avec l'importation de 84 % du riz consommé localement et de plus de 90 % des huiles alimentaires⁶ et en Ouganda, les importations alimentaires représentaient 10,66 % du total des marchandises en 2023.⁷ En outre, le projet de loi restreint la souveraineté des États partenaires de la CAE à définir et à adapter 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 d'élaboration par les États partenaires de la CAE, tels que la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda, ainsi qu'avec la résolution de la CAE visant à promouvoir l'agroécologie, adoptée par l'EALA le 21/07/2025⁸.

³ Reliefweb 2024 : la FAO met l'accent sur l'innovation, les partenariats et l'efficacité pour lutter contre l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Est
<https://reliefweb.int/report/uganda/faostresses-innovation-partnerships-and-efficiency-address-food-insecurity-easter-n-africa>

⁴ Luke, David (éd.) (2025) How Africa Eats: Trade, Food Security and Climate Risks, Londres : LSE Press, pp. 1–8.
<https://press.lse.ac.uk/chapters/e/10.31389/lsepres.hae.a>

⁵ Taku Fundira, 2017 : Le commerce alimentaire en Afrique : aperçu
https://www.tralac.org/documents/publications/trade-data-analysis/962-africa-food-trade-overview-september-2017/file.html#:~:text=6,_Intra%2DAfrica%20Trade,originated%20from%20outside%20the%20continent

T

⁶ Seair, 2023 : Les dépenses du Kenya en matière d'importations alimentaires ont atteint 201 milliards de shillings
<https://www.kenyatradedata.com/blog/kenyas-expenditure-on-food-imports-has-reached-sh-201billion>

⁷ Trading Economics 2025 : Ouganda - Importations alimentaires
[https://tradingeconomics.com/uganda/food-imports-percent-of-merchandise-imports-wb-data.html#:~:text=Food%20imports%20\(%25%20of%20merchandise%20imports\)%20in%20Uganda%20was%20reported%20Bank%20on%20June%200f%202025.&text=Les%20denrées%20alimentaires%20comprènnent%20les%20produits%20de%20base%20tels%20que%20les%20noix%20et%20les%20graines%20oléagineuses](https://tradingeconomics.com/uganda/food-imports-percent-of-merchandise-imports-wb-data.html#:~:text=Food%20imports%20(%25%20of%20merchandise%20imports)%20in%20Uganda%20was%20reported%20Bank%20on%20June%200f%202025.&text=Les%20denrées%20alimentaires%20comprènnent%20les%20produits%20de%20base%20tels%20que%20les%20noix%20et%20les%20graines%20oléagineuses)

⁸ EALA, 2025 : l'EALA adopte une motion exhortant le Conseil des ministres de la CAE et les États partenaires à promouvoir l'agroécologie afin de renforcer la souveraineté alimentaire et la sécurité alimentaire.



Le projet de loi instaurerait des dispositions strictes en matière de réglementation des semences et de 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 instaurerait une nouvelle législation 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.⁹ Plutôt que de définir des dispositions qui deviennent inefficaces au niveau national, il devrait donner des orientations aux États partenaires sur la manière de créer davantage 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 des semences conservées à la ferme.

Le projet de loi est rédigé selon les normes dictées par des acteurs extérieurs à l'Afrique, tels que l'UPOV, l'OCDE et la Banque mondiale. Il ignore les normes africaines, telles que la législation type africaine pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des obtenteurs, et pour la réglementation de l'accès aux ressources biologiques¹⁰, ainsi que la politique de l'UA sur les systèmes semenciers gérés par les agriculteurs, actuellement en cours d'élaboration. Même le protocole de la ZLECA sur les droits de propriété intellectuelle¹¹ et son annexe sur la protection des variétés végétales (toujours en discussion) stipulent 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 sur les pratiques traditionnelles en matière de semences

- Le projet de loi risque de criminaliser ou de limiter les pratiques ancestrales de sélection, de conservation, de partage, d'échange et de vente de semences conservées à la ferme, menaçant ainsi les fondements mêmes de l'agriculture dans la région.

2. Violation des droits des agriculteurs

- Le projet de loi favorise les droits des sélectionneurs au détriment des droits des agriculteurs. Les droits des agriculteurs, tels que reconnus par le **Traité international sur les ressources phytogénétiques**

⁹ Peter Munyi, 2025 : Projet de loi de la CAE sur les semences et les variétés végétales, 2025 : impacts potentiels sur les droits des agriculteurs dans les États partenaires

¹⁰ Organisation de l'unité africaine, 2000 : Législation type africaine pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des éleveurs, et pour la réglementation de l'accès aux ressources biologiques

¹¹ Union africaine 2023 : Protocole à l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine sur les droits de propriété intellectuelle

<https://au.int/en/treaties/protocol-agreement-establishing-african-continental-free-trade-area-intellectual-pr>



Ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (ITPGRFA) et les constitutions nationales, ne sont pas protégés.

3. Marginalisation de l'agrobiodiversité

- L'accent mis sur les semences commerciales et certifiées érodera la diversité des variétés adaptées aux conditions locales 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 rôle central dans les moyens de subsistance ruraux et la souveraineté alimentaire.

5. Souveraineté alimentaire contre libéralisation du commerce

- Le projet de loi considère les semences comme une marchandise destinée au commerce, et non comme un droit humain lié à la souveraineté alimentaire.
- Le droit des agriculteurs à 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

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

7. Mainmise des entreprises sur les systèmes semenciers

- Ouvre la voie à la domination des multinationales semencières, marginalisant les petites entreprises semencières et entraînant le détournement des ressources génétiques appartenant 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), ce qui porterait atteinte à leur 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, telles que 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 parties, et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et autres personnes travaillant dans les zones rurales, qui a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies et pour laquelle tous les États partenaires de la CAE ont voté en faveur.

9. Introduction d'un nouveau système de protection des variétés végétales sur une base réglementaire



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

3. Recommandations

Nous exhortons l'EALA à :

- **Protéger et promouvoir les droits des agriculteurs**, y compris les droits de sélectionner, conserver, utiliser, échanger et vendre les semences conservées à la ferme.
- **Reconnaitre explicitement les systèmes semenciers gérés par les agriculteurs** comme complémentaires au secteur semencier officiel.
- **Préserver la biodiversité agricole** en veillant à ce que les politiques soutiennent la diversité des variétés de semences, y compris les cultures traditionnelles et indigènes.
- **Aligner le projet de loi** sur les obligations régionales et internationales, notamment l'ITPGRFA, l'UNDROP, les cadres de l'Union africaine en matière de semences et les dispositions constitutionnelles des États membres.
- **Garantir la participation inclusive** des agriculteurs, de la société civile et des peuples autochtones à l'élaboration et à la mise en œuvre de la loi.
- Considérer le droit aux semences 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.
- Mettre en place **des garanties d'accessibilité financière** (plafonds de prix, subventions ou soutien aux multiplicateurs de semences locaux).
- Limiter la concentration du marché en **réservant une place aux entreprises semencières des petits agriculteurs** 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 la CAE qui s'engagent en faveur de systèmes semenciers résilients, souverains et dirigés par les agriculteurs.



Nous appelons les membres de l'EALA 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 favorise l'intégration régionale de manière juste et durable.



4. Modifications suggérées du texte

Section	Modifications suggérées	Justification
Art. 2	<p>« obtenteur » désigne :</p> <ul style="list-style-type: none"> (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 successeur en titre de la personne visée au paragraphe a) ou b) ; <p>-> remplacer « découvre » par « sélectionne »</p>	La simple découverte (ainsi que la découverte et l'homogénéisation) ne peut être considérée comme une activité de sélection. La reconnaissance de la découverte comme une activité de sélection pourrait faciliter la biopiraterie par le biais de la « découverte » et de l'homogénéisation des variétés paysannes.
Art. 2	<p>(nouveau)</p> <p>« variété traditionnelle » désigne une variété qui est :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) est traditionnellement cultivée et développée par les agriculteurs b) principalement sélectionnée ou améliorée par les agriculteurs 	Étant donné que plus de 80 % des semences en EAC sont des semences paysannes, cela doit être inclus dans le projet de loi.
Art. 6	<p>(1) Un comité national d'autorisation des variétés végétales ne peut autoriser <u>la vente d'une variété végétale en tant que semence certifiée</u> que si cette variété végétale a réussi</p> <p>sousmis à deux saisons des tests suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) Test de distinction, d'homogénéité et de stabilité effectué conformément aux règlements pris en vertu de la présente loi ; et (b) Essais nationaux de performance ou essais de valeur cultivariale et d'utilisation. 	Il est important de préciser que les critères DHS ne s'appliquent qu'au système semencier officiel, et non aux semences des agriculteurs.
Art. 7 bis	<p>(nouveau)</p> <p>(1) Chaque État partenaire établit et tient à jour un registre national des variétés paysannes. Les variétés sont enregistrées à la demande des agriculteurs ou des communautés locales qui en sont les dépositaires, sur la base de critères pertinents pour les agriculteurs et pouvant être évalués par ces derniers dans leurs champs.</p>	Afin de reconnaître les variétés paysannes, un registre distinct doit être établi, sur la base de critères mieux adaptés aux besoins des agriculteurs (contrairement à l'EXP).
Art. 8	<p>(1) Sous réserve du paragraphe 2, les semences d'une variété végétale inscrite au catalogue communautaire sont produites, importées ou exportées dans la Communauté <u>en tant que semences certifiées</u> si elles sont certifiées par une autorité nationale compétente en matière de semences.</p>	Il convient de préciser que cela ne s'applique qu'aux semences vendues en tant que semences certifiées. Sinon, cela pourrait être interprété comme autorisant la production (y compris la conservation dans les champs des agriculteurs) uniquement pour les variétés enregistrées.
Art. 12	Supprimer les points (4) (a) à (g) et les remplacer par la suggestion ci-dessous.	Les dispositions relatives à la protection des obtentions végétales sont contradictoires : alors que les paragraphes 1) et 2) indiquent que la demande de protection des obtentions végétales



		<p>La protection des variétés doit toujours être gérée au niveau national sur la base de la législation nationale, (4) prévoit que les conditions et le champ d'application de la protection des variétés soient prescrits au niveau communautaire sur la base de règlements. Cela pose problème, car les règlements ne sont pas légitimés par une décision parlementaire et peuvent potentiellement prévaloir sur la législation nationale fondée sur des décisions parlementaires. Nous suggérons donc que la protection des obtentions végétales continue d'être définie au niveau national, mais que la CAE donne certaines orientations afin de garantir que la législation nationale en matière de protection des obtentions végétales soit conforme aux stratégies africaines et aux obligations internationales des pays de la CAE.</p>
Art. 12	<p>Nouveau</p> <p>(4) La définition des exigences et des conditions relatives à la protection des variétés végétales reste du ressort des autorités nationales. Les États partenaires alignent leur législation sur les semences sur les priorités de la CAE, de l'Union africaine, de la ZLECA et les obligations internationales découlant du TIRPGRA et de l'UNDROP. En particulier, leur législation doit respecter la disposition ci-dessous :</p> <ol style="list-style-type: none"> Les droits des agriculteurs sont accordés par les États partenaires dans leur législation nationale et aucune disposition de la présente loi ne peut être interprétée comme limitant les droits des agriculteurs à : <ol style="list-style-type: none"> la protection de leurs connaissances traditionnelles relatives aux ressources phytogénétiques et zoogénétiques ; obtenir une part équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques et zoogénétiques ; participer à la prise de décisions, y compris au niveau national, sur les questions liées à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques et animales ; conserver, utiliser, échanger et vendre des semences/matériels de multiplication conservés à la ferme provenant de variétés paysannes ; utiliser une nouvelle variété protégée par la présente loi pour développer des variétés paysannes, y compris du matériel obtenu à partir de banques de gènes ou de centres de ressources phytogénétiques ; et conserver, utiliser, multiplier et transformer collectivement les semences de variétés protégées conservées à la ferme. Nonobstant les alinéas c) et d), l'agriculteur doit 	<p>La protection des obtentions végétales constitue une menace potentielle pour les droits des agriculteurs. Les États partenaires de la CAE sont tenus de reconnaître et de protéger les droits des agriculteurs en raison des obligations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Protocole de la ZLECA sur les droits de propriété intellectuelle, article 8.1 (droits des agriculteurs) et article 20 (ressources génétiques) ● ITPGRFA, article 9 (droits des agriculteurs) ● Article 19 de l'UNDROP <p>D'autres documents fournissent des orientations sur la manière de mettre en œuvre les droits des agriculteurs dans la protection des obtentions végétales :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● LOI TYPE DE L'OUA, ALGÉRIE , 2000 — Droits des communautés, des agriculteurs, des obtenteurs et accès aux ressources biologiques



	<p>ne pas vendre à l'échelle commerciale des semences/matériels de reproduction conservés à la ferme d'une variété protégée par un obtenteur dans le secteur des semences.</p> <p>3) Les droits des obtenteurs sur une nouvelle variété sont soumis à des restrictions visant à protéger la sécurité alimentaire, la santé, la diversité biologique et toute autre exigence de la communauté agricole en matière de matériel de multiplication d'une variété particulière.</p> <p>4) Les États membres exigent que le demandeur d'une protection variétale fournit les informations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. la source des ressources génétiques utilisées pour la sélection de la nouvelle variété ; b. la preuve que la ressource a été acquise de manière légitime et que le consentement préalable en connaissance de cause des communautés agricoles auprès desquelles la ressource a été obtenue a été obtenu ; et c. la preuve d'un partage juste et équitable des avantages 	
Article 12 et 13	<p>a) Inclure des garanties explicites pour les droits des agriculteurs à conserver, échanger et vendre des semences ; établir un système de double registre pour les variétés commerciales et celles gérées par les agriculteurs.</p> <p>b) Créer un registre des semences agricoles accessible au public, garantissant la transparence et la reconnaissance des variétés traditionnelles.</p>	<p>Criminalisation de la conservation et de l'échange traditionnels de semences.</p> <p>Monopole des entreprises sur les marchés des semences.</p> <p>Réduction de l'accès aux semences indigènes et résistantes au climat.</p>

