

### Politique et réglementation semencières au Mali : L'accès des petits producteurs aux semences améliorées

« Le problème n'est pas le manque de données scientifiques. Bien que la recherche sur les cultures ne soit pas aussi bien financée que dans les pays riches, il y a suffisamment d'investissements publics et privés pour assurer un flux de nouvelles semences adaptées aux sols et aux climats locaux. Ce n'est pas non plus une idéologie. Les gouvernements africains... savent que les semences modernes rendent l'agriculture plus productive. Le problème, c'est que les politiques gouvernementales empêchent les agriculteurs d'obtenir de bonnes semences » (*The Economist*, 28 septembre 2019 : 16)

Melinda Smale, Yenizie Kone, et Bocary Timbo

#### La problématique

Au Mali, les petits producteurs constituant la majorité des producteurs ont un problème d'accès aux semences améliorées. L'accès aux semences se fait à travers deux systèmes semenciers formel et informel. Le système informel fait référence à des pratiques traditionnelles de production, de maintien et d'échange de variétés locales entre agriculteurs. Tandis que le système semencier formel reste centré sur la sélection, la production et la vente de variétés améliorées et certifiées.

Malgré les énormes efforts consentis par l'État, le taux d'utilisation des semences améliorées et certifiées reste faible. Aujourd'hui, les experts estiment que près de 80% des semences des petits producteurs provient du système informel ou mixte. Bien que la Loi N°10-032 du 12 juillet 2010 relative aux semences d'origines végétales reconnaît le système semencier traditionnel, la réglementation actuelle est focalisée sur le système semencier formel souvent éloigné des préoccupations des petits producteurs. Une des causes de nonaccès des petits producteurs aux semences améliorées est liée à la localisation des agro dealers, des sociétés et entreprises semencières qui ont leurs activités concentrées à Bamako alors que les producteurs qui sont les plus grands demandeurs se trouvent dans des villages. En conséquence, le prix de revient des semences améliorées, notamment pour les céréales, reste élevé, ce qui n'encourage pas leur utilisation par les petits producteurs.

#### Points saillants

- L'existence de deux systèmes semenciers (formel et informel) reconnus par la loi semencière, dont la réglementation reste muette par rapport au système semencier informel ou traditionnel ;
- La prédominance de l'usage des semences traditionnelles représentant 70 à 80% pour les principales céréales, malgré les efforts consentis pour l'usage des semences améliorées certifiées ;
- La nécessité d'innover la politique de la réglementation semencière en prenant en compte la dualité du système semencier pour l'accès des petits producteurs aux semences améliorées ;
- Les trois indices d'accès aux semences (ASI, EBA et TASAI) ne renseignent que sur le secteur formel ;
- Une trentaine d'indicateurs du système semencier formel, dont 17 de l'indice EBA, sont jugés pertinents pour l'accès des petits producteurs Maliens aux semences améliorées ;
- Une dizaine d'indicateurs du système semencier informel ou traditionnel sont jugés pertinents pour l'accès des petits producteurs Maliens aux semences améliorées ;
- Le rôle de la gouvernance du système semencier est jugé fondamental pour l'accès des petits producteurs aux semences améliorées.

Le présent travail avait pour objectif d'identifier les indicateurs contribuant à l'accès des petits producteurs aux semences améliorées.

## La méthode

L'étude a été réalisée en deux phases. La première phase a été relative à une revue documentaire ayant permis de faire le diagnostic du secteur semencier national et des indicateurs utilisés pour analyser le secteur semencier (Smale and Kone 2020). La seconde phase a été consacrée à l'identification d'indicateurs pertinents dans l'accès des petits producteurs pour chacun des systèmes semenciers formel et traditionnel (Kone, Smale, and Timbo 2020). Elle se base sur des indicateurs inventoriés et priorisés suivant l'échelle de notation de Likert de (1 à 5) lors d'un atelier de réflexion ayant regroupé 34 acteurs semenciers, dont 4 femmes, comprenant des agents de l'Etat, des entreprises semencières, des organisations paysannes et d'ONG.

## Résultats

La revue du secteur semencier indique trois indices de mesure du progrès réalisé dans le secteur semencier, notamment Access to Seeds Index (ASI), The African Seed Access Index (TASAI) et Enabling the Business of Agricultural (EBA). Le premier indice (ASI) est centré sur les principales sociétés semencières pour l'amélioration de la production et la productivité des petits exploitants. Il couvre l'Amérique latine, l'Afrique de l'Ouest et de l'Est, l'Asie du Sud et du Sud-Est. Le second indice (TASAI) vise la promotion d'un système semencier compétitif dans différents pays, notamment en Afrique sub Saharienne. Enfin, l'indice EBA porte sur la promotion d'un environnement législatif et réglementaire du secteur semencier dans plus de 80 pays. Cependant, aucun des indices sus-indiqués ne comprend de paramètres liés aux systèmes semenciers traditionnels, ou communautaires. Cette lacune majeure réduit leur capacité à éclairer la formulation des politiques sur les semences dans les pays ayant une prédominance du système semencier traditionnel, comme c'est le cas au Mali.

L'analyse des indicateurs montre que 17 parmi les 30 points ou questions contenues dans EBA ont été jugées pertinentes pour l'accès des petits producteurs aux semences améliorées. Six de ces 17 questions sont relatives à la sélection végétale et au contrôle de la qualité des semences et les cinq autres restant à l'enregistrement d'une nouvelle variété. Seules les questions les plus importantes relatives aux trois indices EBA selon les participants sont présentés dans le tableau 1.

**Tableau 1. Points EBA recevant un score au-dessus de 4.5 en fonction de leur contribution à l'accès des petits producteurs aux semences de qualité**

Indices	Questions (points)
Sélection Végétale	Votre pays dispose-t-il actuellement d'une loi accordant et protégeant les droits des sélectionneurs de végétaux ?
Enregistrement de nouvelles variétés	Votre pays dispose-t-il d'un catalogue des variétés répertoriant les nouvelles variétés ? Le catalogue précise-t-il des zones agro-écologiques adaptées à la plantation de chaque variété répertoriée ?
Contrôle de la qualité des semences	En cas de non-respect des normes de pureté variétale, la loi exige-t-elle des mesures à prendre ? Laquelle des informations suivantes doit figurer sur l'étiquette de la semence ? (Nom et adresse producteur, espèce cultivée, classe de semence, poids net, numéro de lot, numéro certificat, germination (%), pureté (%), année production, reconditionnement ou ré étiquetage, traitement chimique de la semence) ?

Concernant la sélection végétale, le seul indicateur qui a reçu un score de plus de 4.5 est l'existence de loi accordant et protégeant les droits des sélectionneurs de végétaux. Les autres points ayant reçu un score au-dessus de 4 sont : la possibilité pour les entreprises semencières de produire légalement des semences de base de variétés publiques locales destinées à être utilisées sur le marché intérieur ; l'existence d'instituts de recherche publics qui concèdent des licences de variétés publiques à des entreprises pour la production et la vente sur le marché intérieur ; l'autorisation de l'octroi d'une licence de droit d'obtenteur à une autre partie pour la production et la vente de la variété ; et l'accessibilité publique de la liste des variétés protégées. Cependant, l'insuffisance de sélectionneurs est un défi majeur à relever en matière de sélection végétale au Mali.

S'agissant de l'enregistrement des nouvelles variétés, les indicateurs les plus importants sont : la disponibilité d'un catalogue des variétés répertoriant les nouvelles variétés, qui par ailleurs, a enregistré le plus haut score (4.79) ainsi que la localisation des zones agro-écologiques adaptées à la plantation de chaque variété répertoriée. Les participants ont donné un score de plus de 4 points à l'existence d'un comité d'autorisation de mise sur le marché des variétés légalement requises et l'information sur le délai d'enregistrement d'une nouvelle variété, ainsi que la composition et la

fonctionnalité du comité national de gestion des semences. L'enregistrement et la mise en circulation des variétés nécessiteront la pleine opérationnalité du Comité National de Semences d'Origine Végétale à travers la tenue régulière de réunions.

Enfin, en matière de contrôle de la qualité des semences, les indicateurs ayant un lien fondamental avec l'accès des petits producteurs aux semences améliorées sont les suivants : l'information sur les semences au niveau des étiquettes et l'application de la loi dans toute sa rigueur. En plus, les participants ont signalé l'importance de l'application des pénalités dans le non-respect des normes de pureté variétale ou la vente frauduleuse de semences non étiquetées. En effet, l'application des lois, des décrets relatifs à la production, au commerce et au contrôle et à la certification des semences reste partielle au Mali. La Direction Nationale de l'Agriculture (DNA) ne dispose que de 60 inspecteurs, ce qui est insuffisant pour effectuer les quatre (04) contrôles/ inspections, au minimum demandés. Par conséquent, il existe un contrôle de qualité insuffisant dans la chaîne d'approvisionnement en semences (TASAI 2019). Cela a contribué souvent à la commercialisation et distribution de semences non conformes aux normes requises avec pour conséquence, une perte de confiance chez un nombre de petits producteurs qui préfèrent désormais utiliser les variétés traditionnelles provenant de leurs propres exploitations agricoles.

Le groupe des participants a aussi identifié 13 indicateurs supplémentaires du système semencier formel en fonction de leur contribution à l'accès des petits producteurs aux semences améliorées qui peuvent être regroupés dans trois groupes en termes d'enregistrement de nouvelles variétés, de contrôle de qualité et de gouvernance du secteur semencier. Ainsi, en matière d'enregistrement de nouvelles variétés, la mise à disposition des utilisateurs de variétés éprouvées par la recherche a été retenue comme facteur déterminant à l'accès des petits producteurs aux semences améliorées. En matière de contrôle de qualité, les participants ont suggéré l'application de pénalité sur les semences améliorées non certifiées ou frauduleuses, une large diffusion de la réglementation sur la commercialisation des semences certifiées, la mise en place d'un mécanisme de veille au contrôle de la certification des semences et la prise en charge des coûts afférents par l'État. En plus des trois indicateurs précédents, les participants ont souligné un indice qui mesure la gouvernance du secteur semencier. Cet

indicateur inclut la création d'un fonds dédié, la dynamisation de la commission des utilisateurs des résultats de la recherche ainsi que la mise en place d'actions de renforcement de capacité, de plaidoyer et de promotion du secteur semencier.

Concernant le système semencier traditionnel, les indicateurs retenus peuvent être regroupés en quatre groupes. Il s'agit d'indicateurs portant sur la sélection variétale, à l'enregistrement d'une nouvelle variété, au contrôle de la qualité des semences et à la gouvernance du secteur semencier (tableau 2). Les participants ont ajouté ce dernier groupe de points comme prioritaire.

**Tableau 2. Priorisation des indicateurs du système semencier traditionnel en fonction de leur contribution à l'accès des petits producteurs aux semences de qualité (score au-dessus de 4)**

Indices	Questions (points)
Sélection variétale	Les communautés locales dans le processus (multiplication, maintenance et conservation des semences) sont-elles responsabilisées ?
	Une commission de validation des semences traditionnelles est-elle disponible ?
	Un processus d'évolution des variétés traditionnelles performantes vers le système formel est-il mis en place ?
Enregistrement de nouvelles variétés	L'inscription des variétés traditionnelles /paysannes par leur simple description est-elle autorisée ?
	Un répertoire des variétés de semences traditionnelles d'origine végétale est-il créé ?
	Un répertoire des producteurs de semence traditionnelle est-il disponible ?
Contrôle de la qualité des semences	La réglementation en vigueur sur la production et la commercialisation des semences traditionnelles est-elle diffusée et appliquée ?
	La production de semences traditionnelles/paysannes est-elle suivie par un service adapté ?
	La commercialisation des semences traditionnelles est-elle autorisée ?
Gouvernance du secteur semencier	Un fonds d'appui au système semencier est-il disponible ?
	Les capacités techniques et les infrastructures semencières des communautés locales sont-elles renforcées ?

Concernant la sélection variétale, l'accès des petits producteurs passe par la mise en place d'une commission de validation des semences traditionnelles ; l'accompagnement des communautés locales impliquées dans le processus de multiplication, de

maintenance et de conservation des semences ; et la mise en place d'une stratégie permettant de faire évoluer les semences traditionnelles vers le système semencier formel. Quant à l'enregistrement des variétés traditionnelles, elle facilitera la mise en place d'un mécanisme d'inscription plus simplifié des semences et la mise en œuvre de répertoires des semences traditionnelles et de producteurs ou communautés qui les détiennent. S'agissant de la qualité, elle se fera à travers le suivi et l'application de la réglementation en vigueur sur la production et la commercialisation des semences traditionnelles. Dans ce cadre, la qualité des semences déclarées (QSD), qui représente une norme d'assurance qualité moins stricte que la certification conventionnelle des semences peut être envisagée FAO (2006). Enfin, la gouvernance du secteur semencier devrait assurer un financement adéquat ainsi que la mise en place d'infrastructures semencières pour les communautés locales.

### Implications politiques

Les résultats suggèrent qu'une amélioration de l'accès des petits producteurs aux semences de qualité nécessite une innovation de la politique de réglementation semencière et l'amélioration de la gouvernance dans le secteur semencier. Cette innovation devrait favoriser l'émergence du système semencier traditionnel aux côtés, mais lié au système semencier formel en vue de créer plus de synergie et de complémentarité.

L'étude recommande : 1) l'utilisation d'indicateurs pertinents à l'accès des petits producteurs aux semences améliorées pour guider la mise en œuvre de la politique semencière ; 2) l'adoption et la mise en œuvre d'une politique de réglementation semencière dédiée au système semencier traditionnel ; 3) la dynamisation de la gouvernance du système semencier prenant en compte le financement du secteur semencier, le renforcement des infrastructures et des capacités techniques des acteurs de la filière.

### Références

- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2006. *Quality Declared Seed System*. FAO Plan Production and Protection Paper No. 185. Rome: FAO. <http://www.fao.org/3/a-a0503e.pdf>.  
<https://www.accesstoseeds.org/>  
<https://tasai.org/background/>  
<https://eba.worldbank.org/en/about-us>
- Kone, Y., M. Smale, and B. Timbo. 2020. *Politique et réglementation semencière au Mali : Réflexion sur les indicateurs d'accès des petits producteurs aux semences de qualité*. FSP Research Paper No. 171-F. East Lansing: Michigan State University.
- Smale, M. and Y. Kone. 2020. *Dans quelle mesure les mesures d'accès aux semences sont-elles informatives pour les politiques au Mali?* FSP Research Paper 170-F. East Lansing: Michigan State University.
- TASAI (The African Seed Access Index). 2019. *Spotlight: The Challenge of Fake Seed in Africa*. [https://tasai.org/wp-content/uploads/tasai\\_spotlight\\_fake\\_seeds\\_2019.pdf](https://tasai.org/wp-content/uploads/tasai_spotlight_fake_seeds_2019.pdf). Accessed March 23, 2020.

#### About Authors

**Melinda Smale** (msmale@msu.edu) est Professeur de développement international au Département de l'économie agricole, de l'alimentation et des ressources, Michigan State University (MSU), East Lansing, MI, États-Unis.

**Yenizie Koné** est Directeur du bureau régional du MSU à Bamako, coordonnateur du Projet de recherche sur les politiques de sécurité alimentaire au Mali (PRePoSAM) et économiste principal au département des sciences de l'agriculture, de l'alimentation et des ressources de la Michigan State University (MSU), à East Lansing, MI, USA.

**Bokary Timbo** est consultant indépendant, spécialiste en contrôle phytosanitaire, normes et semences.

*Ces travaux de recherche ont été réalisés grâce au soutien généreux du peuple américain à travers l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) dans le cadre de l'initiative intitulée « Feed the Future ». Les auteurs assument totalement la responsabilité du contenu de cette étude qui ne reflète point les opinions de l'USAID ni du gouvernement américain.*

Copyright © 2020, Michigan State University. Tous droits réservés. Ce document peut être reproduit pour utilisation à des fins personnelles ou dans le cadre d'activités à but non lucratif sans la permission de MSU, mais ce dernier doit être mentionné.

Publié par le Département d'économie agricole, alimentaire et des ressources naturelles, Michigan State University, Justin S. Morrill Hall of Agriculture, 446 West Circle Dr., Room 202, East Lansing, Michigan 48824, USA.