

## Renouveler la gouvernance du secteur semencier au Burkina Faso pour un développement inclusif

Eveline M.F.W. SAWADOGO/COMPAORE, Ludovic TEMPLE, Souleymane OUEDRAOGO, Aline ZONGO, Soungalo SOULAMA

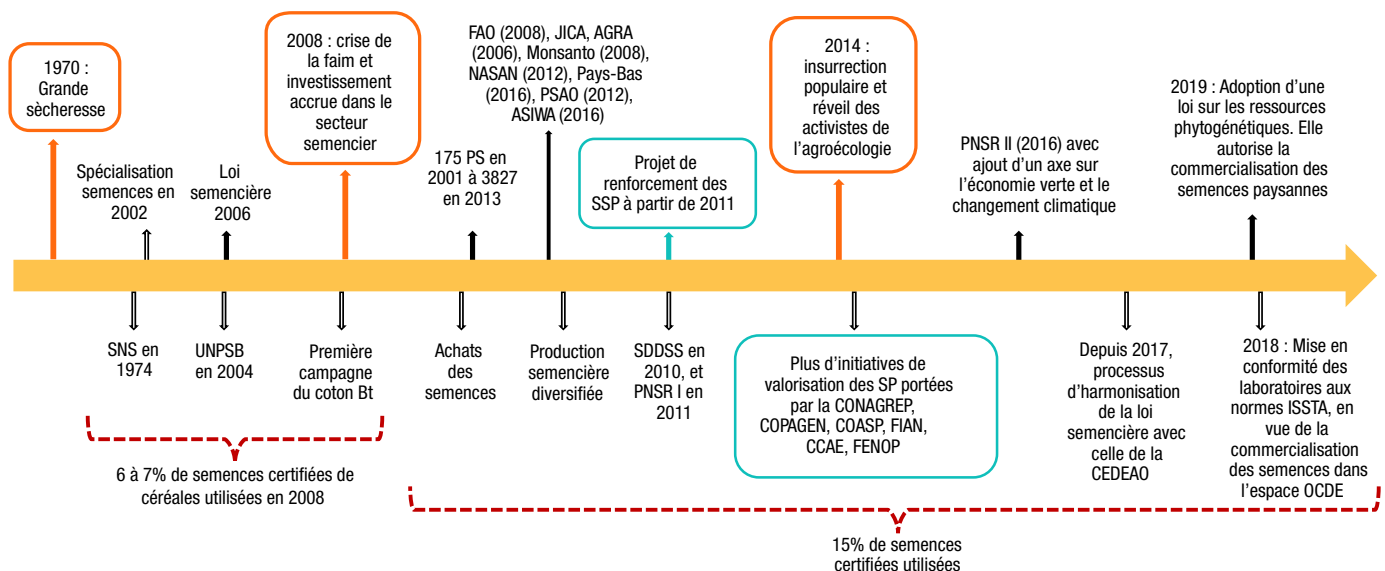
*Le secteur semencier est une composante centrale de la sécurité alimentaire. Il est généralement perçu de manière binaire en différenciant les acteurs dits formels (engagés dans la production de semences certifiées) et les acteurs dits informels (engagés dans la production de semences paysannes). Le projet Coex (Gouvernance adaptative pour la Coexistence de systèmes de gestion de la diversité cultivée) mené au Burkina Faso questionne la pertinence de cette vision. Pour cela il met en évidence la forte interdépendance et la diversité des communautés d'acteurs impliquées dans l'activité semencière. En mobilisant par un forum participatif ces différentes communautés d'acteurs il est proposé de caractériser ces interdépendances et d'identifier les consensus et les dissensus dans l'analyse des politiques semencières. Les principales recommandations communes portent sur le renforcement de ces interdépendances notamment par la révision des procédures d'inscription et gestion du catalogue, la reconnaissance du travail de sélection des paysans et la création de banques communautaires décentralisées.*

Le secteur semencier est au centre des processus d'innovation dans l'agriculture pour répondre aux enjeux de souveraineté et de sécurité alimentaire et nutritionnelle, éléments clés des objectifs du développement durable et des risques pesant sur les systèmes alimentaires en Afrique (Dury et al., 2019). Ce secteur est régulé par des institutions hétérogènes (normes, lois, règles, valeurs, contrats, incitations, sanctions) qui s'élaborent à des niveaux globaux : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO), Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), Conseil Ouest et Centre Africain pour la recherche

et le développement agricole (CORAF), Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS), ainsi que par des organisations nationales ou locales (groupements de producteurs, communautés rurales, associations villageoises, Organisations Non Gouvernementales) (Figure 1). Ce secteur fait l'objet de controverses sociétales croissantes qui portent respectivement sur :

- La permanence d'une vision binaire dans différentes communautés (scientifique, politique, sociétale) qui oppose un système dit formel (institutions et secteur privé entrepreneurial impliqué dans la production semencière certifiée) et un système dit informel (institutions, acteurs collectifs impliqués dans la production semencière qualifiée de paysanne).

Figure 1 – Chronogramme historique de structuration du secteur semencier du Burkina Faso.



Source : Nlend Nkott A.L., Temple L., Compaoré E., Compaoré C., Sourisseau J.M.

- L'efficacité des politiques semencières dans leurs impacts sur l'adoption d'innovations variétales (nouvelles variétés, semences améliorées), l'inclusion sociale de différents acteurs, l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

- Les conséquences des politiques semencières sur la biodiversité via la diversité cultivée qui est une ressource majeure des capacités à innover pour le futur pour la recherche scientifique, les sociétés rurales et les entreprises.

La recherche a un rôle majeur à jouer, en documentant ces différentes controverses et en contribuant à mieux orienter la gouvernance du secteur semencier.

## Coex, un projet de recherche sur la gouvernance du secteur semencier au Burkina Faso

Au Burkina Faso, le secteur semencier regroupe l'ensemble des organisations ayant pour activité principale la production, la commercialisation, le stockage et les échanges de semences. Il couvre les différentes activités qui structurent la chaîne de valeur semencière (de la création variétale à l'utilisation des semences). C'est un secteur en pleine structuration. Il est organisé autour d'acteurs publics et privés – organisations de producteurs ou communautaires et ONG – qui peuvent être qualifiés de formels et ou d'informels selon leur degré de reconnaissance et de visibilité institutionnelle. La recherche agronomique est au centre de ce système d'acteurs (Figure 2). Elle remplit plusieurs fonctions, dont celles de documenter les politiques publiques sur les conditions de gouvernance et de réguler le secteur semencier pour un développement inclusif et une meilleure prise en compte des enjeux liés à la diversité cultivée, composante majeure de la biodiversité, et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Dans un contexte d'interrogations et de renouvellements des politiques publiques agricoles et alimentaires et des politiques d'innovation dans les institutions de recherches agronomiques, le projet de recherche « *Gouvernance Adaptative pour la Coexistence de Systèmes de Gestion de la Diversité Cultivée (Coex)* » a pour objectif de documenter les controverses dans le cas du secteur semencier au Burkina Faso. L'intention est de renforcer les complémentarités des stratégies d'action des acteurs pour contribuer à une gouvernance des politiques semencières et de recherche plus inclusives et reflétant davantage la diversité des perspectives, normes et pratiques en vigueur. L'élaboration de ce policy brief repose principalement sur les résultats d'un Forum (encadré 1) concernant le fonctionnement et l'évolution du secteur semencier au Burkina Faso (Compaore et al. 2019).

## Des communautés d'acteurs qui coexistent par leurs interdépendances

Il existe une série d'interdépendances entre communautés d'acteurs couvrant un continuum entre secteurs dits « informels » et « formels » :

- Les semences certifiées et les variétés améliorées sont obtenues à partir des semences locales et paysannes (Figure 3). Elles bénéficient donc et dépendent de la biodiversité créée par les communautés rurales et les organisations de producteurs dans le long terme.

- L'évaluation expérimentale de critères de performances de variétés créées par la recherche se fait au regard des situations témoins, c'est-à-dire les conditions de production et d'adoption in situ (en milieu réel de production).

- La gratuité de l'accès aux ressources génétiques paysannes qui sont ainsi un bien commun mondial.

Le Forum organisé à Ouagadougou le 05 décembre 2019 a réuni 50 participants représentant les communautés d'acteurs impliquées dans la diversité des systèmes semenciers. Il avait pour objet d'abord d'harmoniser les bases de connaissances concernant des résultats d'enquêtes et de synthèses documentaires. Ensuite de s'appuyer sur cette harmonisation pour faire interagir les communautés d'acteurs sur leurs points de consensus ou de dissensus concernant le fonctionnement, les contraintes, les mécanismes de régulation actuels ou futurs du secteur semencier, les stratégies d'action, les besoins de renforcement des capacités pour une coexistence des systèmes semenciers permettant une gestion plus dynamique de la diversité des plantes cultivées. Le rapport du forum a suivi un processus de validation collective et participative.

Les résultats du Forum multi-acteurs organisé à Ouagadougou par le projet Coex montrent que la gouvernance du secteur semencier résulte de l'interaction de différentes communautés d'acteurs, définies comme des ensembles d'acteurs partageant une stratégie d'action commune, ou des dynamiques collectives :

- La communauté constituée par les institutions de service public qui inclue : la recherche agronomique avec plusieurs fonctions centrales : création de variétés, gestion du catalogue, élaboration et usages de nouvelles techniques d'édition du génome, conservation (collections), stockage de variétés (banques de gènes), multiplication de semences de pré-base et base, accompagnement, conceptualisation, évaluation d'impact adossée ; le Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques (MAAH) dans la mise en application et le suivi de la politique semencière nationale.

- La communauté constituée par le secteur entrepreneurial Burkinabé, des professionnels (Union Nationale des Producteurs Semenciers du Burkina Faso (UNPSB) ou des entreprises privées nationales (NAFASO) voire internationales dans certaines filières (Limagrain/Technisem pour le maraîchage, Bayer-Monsanto pour le coton/ maïs).

- La communauté des institutions régionales (CEDEAO, UEMOA, BAD, CILSS, CORAF) et internationales (FAO, OCDE, Banque Mondiale) incluant les agences de coopération bilatérales (Agence Française de Développement, GIZ), qui structurent – par leurs financements – les études, les ressources matérielles et cognitives, lesquelles régulent et orientent les stratégies des acteurs du secteur semencier.

Un certain nombre d'acteurs collectifs ou financiers contribuent aussi de manière croissante à piloter les orientations stratégiques par leurs plaidoyers ou incitations financières. On peut citer Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA) dans la promotion de stratégies d'accroissement de la productivité par l'usage d'intrants phytosanitaires ou la Commission Nationale de Gestion des Ressources Phytogénétiques (CONAGREP) pour la reconnaissance des semences paysannes.

Plus précisément, le Forum a permis de caractériser la nature des interdépendances entre communautés d'acteurs, d'identifier les divergences de « point de vue » mais aussi les consensus permettant d'élaborer des recommandations générales et spécifiques.

Par ailleurs, les acteurs qualifiés de « formels » rendent des services qui bénéficient notamment aux acteurs dits « informels » :

- L'attribution d'aides matérielles : subventions financières, distribution gratuite de semences qui favorisent l'accroissement d'usages d'intrants.

- Des dispositifs de certification de la qualité sanitaire qui standardisent les semences commerciales et structurent l'émergence d'un marché national et régional entraînant des investissements privés.

- L'élargissement de la diversité des semences paysannes par des semences certifiées réappropriées par les paysans (des semences créées par la recherche changent parfois de nom une fois adoptées par les agriculteurs pour redevenir au bout de quelques générations des semences dites paysannes).

- Le renforcement de capacités (formations académiques, professionnelles, expérimentations) pour améliorer la

productivité des itinéraires techniques de production, stockage, commercialisation et usages.

## Des « dissensus » de points de vue entre les communautés d'acteurs

Les principaux thèmes suivants ont fait l'objet de différences de point de vue entre les communautés d'acteurs :

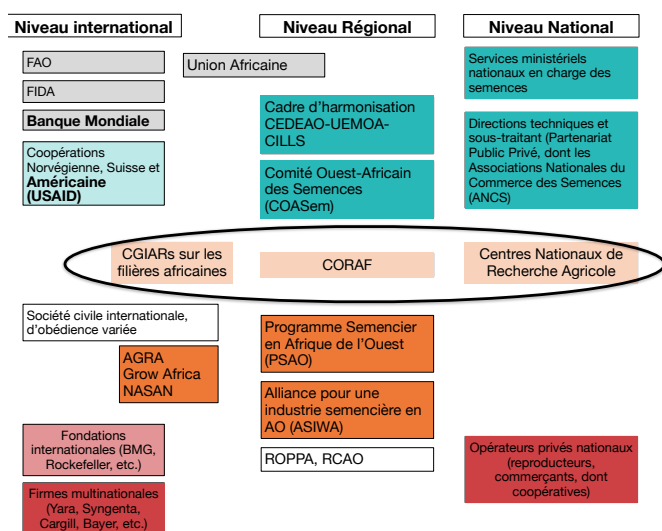
- La reconnaissance par la loi semencière de 2006 du statut des semences paysannes et des droits des communautés rurales, organisations de producteurs à les utiliser librement.
- Le contenu et l'application des normes de production et de commercialisation des semences améliorées qui régulent les coordinations entre les fournisseurs de semences sur les marchés nationaux et régionaux :
  - Entre des firmes importatrices de semences et des entreprises semencières nationales
  - Entre des entreprises du secteur privé et des organisations de producteurs, communautés rurales, associations.

## Des consensus débouchant sur des recommandations communes

Le projet Coex a permis d'élaborer collectivement trois grandes recommandations :

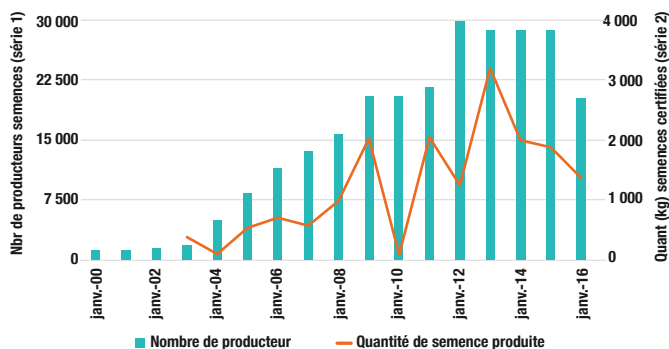
- La révision des procédures d'inscription au catalogue et de gestion de ce catalogue pour inclure les semences produites par les paysans. Deux options différentes ont été débattues :
  - L'ouverture du catalogue actuel pour inclure les semences paysannes,
  - La création d'un répertoire spécifique pour les semences paysannes. Ce répertoire pourrait être spécifié par zone agro-écologique en lien avec les Centres de recherche agricole. Il ferait ainsi interagir acteurs de la recherche et paysans. Cette régionalisation permettrait de référencer les changements de nom d'une même variété et d'améliorer la cartographie des ressources génétiques.
- La reconnaissance du travail de sélection des paysans et de leurs droits par la traçabilité de leur matériel génétique : caractérisation, enregistrement et protection des variétés créées par les paysans, caractérisation des sources diversifiées de création variétale (écosystèmes et pratiques) et de leurs enjeux pour les transitions agro-écologiques.

Figure 2 – De l'international au national: acteurs du secteur semencier officiel.



Source : Adapté de FIAN (2018) par Sourisseau et Bongarts.

Figure 3 – Evolution nombre de producteurs et tonnage de semences améliorées au Burkina Faso.



Source données : MASA (2013), DGPI, SNS (2018) et UNPSBF(2019).  
Graphique Compaore GC., Temple L. 2020.

- La création de banques communautaires de semences paysannes décentralisées pour la conservation de la biodiversité agricole.

## Des recommandations spécifiques à chaque communauté d'acteurs

### Concernant les services publics et la recherche

- La création de dispositifs de mise en application réelle de la loi pour réduire les distorsions entre leur contenu et l'effectivité de leur application : problème de fraudes sur les semences certifiées, mécanismes d'assurance sur la traçabilité de la qualité et de mise en œuvre des sanctions et de responsabilité civile.
- La transparence et l'explicitation de la formation du prix des semences. Le prix actuel des semences améliorées est en effet identifié comme une contrainte à leur adoption à grande échelle. La formation de ce prix génère par ailleurs des situations de rente et favorise la fraude et la contrefaçon.
- Le renforcement des capacités à innover pour :
  - Accompagner les agriculteurs dans la caractérisation des semences paysannes d'intérêt général,
  - Améliorer l'intégration de la sélection participative dans les programmes de création variétale.
- La mise en place au plan national d'une banque de gènes pour la conservation des semences.

### Concernant les organisations de producteurs et ONG

- La révision (ou relecture) de la loi N°010-2006/AN de Mars 2006 portant réglementation des semences végétales au Burkina Faso pour intégrer la prise en compte des semences paysannes afin de reconnaître et soutenir les activités paysannes par des appuis techniques et financiers et éviter leur disparition.
- Le soutien à la mise en place de réseaux de production de semences paysannes.
  - La densification de foires aux semences paysannes à différents niveaux : national, régional, local
- Le renforcement des capacités à innover :
  - savoir évaluer les avantages et inconvénients d'un nouveau matériel végétal ;
  - savoir préserver la diversité végétale existante.
- Le soutien à des initiatives locales sur la conservation des banques de gènes auprès des paysans.

## Textes réglementaires principaux

- Comité National des Semences. (2014). Catalogue national des espèces et variétés agricoles au Burkina Faso.
- Burkina Faso (2009). Décret n°2009-403 du 10 juin 2009 portant création, attributions, organisation et fonctionnement d'une commission nationale de gestion des ressources phylogénétiques
- Burkina Faso (2019). Décret n°2019-0619/promulguant la loi n°020-2019/AN du 07 mai 2019 portant accès aux ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et au partage des avantages résultant de leur utilisation.

## Quelques mots sur...

**Eveline M.F.W. SAWADOGO/COMPAORE** est chargée de recherche au CNRST/INERA, en sociologie et politique sociale, spécialisée en systèmes d'innovation agricoles. Ces recherches portent sur les dynamiques sociales et techniques des innovations agricoles, qui prennent en compte les segments de la chaîne de valeur. [compeve@yahoo.fr](mailto:compeve@yahoo.fr)

**Soungalo SOULAMA** est chargé de recherche au CNRST/INERA, en biologie et écologie végétales. Il est par ailleurs chargé de mission à la Commission Nationale de Gestion des Ressources Phylogénétiques (CONAGREP). Ses travaux portent sur la biodiversité végétale et la durabilité écologique des systèmes de production. [soulsoung@yahoo.fr](mailto:soulsoung@yahoo.fr)

**Ludovic TEMPLE** est économiste habilité à diriger des recherches (HDR) au Cirad à l'Umr Innovation à Montpellier (Innovation et développement dans l'agriculture et l'alimentation, <https://umr-innovation.cirad.fr/>). Il s'intéresse aux systèmes d'innovation pour les transitions écologiques de l'agriculture et la sécurité alimentaire. [ludovic.temple@cirad.fr](mailto:ludovic.temple@cirad.fr)

**Souleymane OUEDRAOGO** est ingénieur de recherche à l'INERA. Il est spécialisé dans l'étude des systèmes de production agricoles en lien avec la gestion des ressources naturelles. Ses recherches portent sur les options d'intensification écologique des systèmes de production dans les savanes de l'Ouest du Burkina Faso. [osilamana@yahoo.fr](mailto:osilamana@yahoo.fr)

**Aline ZONGO** est économiste agricole directrice de l'Institut Africain pour le Développement Economique et Social, Bureau National du Burkina Faso. Elle accompagne depuis plus de 20 ans des initiatives de développement des populations défavorisées à travers le renforcement des capacités dans le secteur agricole et alimentaire. [a.zongo@inadesfo.net](mailto:a.zongo@inadesfo.net)

## Références bibliographiques

Bongard T., Sourisseau J.-M., Compaore G. C., Nlend L., Sawadogo/Compaore E.M.F.W., Temple L. 2019. Les politiques agricoles et semencières régionales en Afrique de l'Ouest : système acteurs et orientations stratégiques. Working paper 1, Projet Coex.

Compaore E., Temple L., Compaore C. Koudougou A., Nlend L., Ouedraogo L., Ouedraogo S., Zongo A. 2019. Forum sur le fonctionnement et l'évolution du secteur semencier au Burkina Faso. Rapport Forum INERA Gounghin, 5 Décembre 2018, validé en Avril 2019, Cirad - Agritrop - Montpellier 47 p.

Dury S, Bendjebbar P, Hainezelin E, Giodano T, Bricas N, eds. 2019. Food Systems at risk: new trends and challenges. Rome, Montpellier, Brussels, FAO, CIRAD and European Commission.

Temple L., Nlend Nkott AL., Sourisseau JM., Compaore Sawadogo E.,M.F.W. 2018. Déterminants institutionnels organisationnels de l'innovation variétale en Afrique. In : Les nouveaux modes d'organisation des processus d'innovation. Université de Montpellier, Congrès RRI - Forum innovation. 8, Nîmes, France, 4 Juin 2018, 3p.

Mathieu T. et Louafi S. 2017. Adaptive governance for the coexistence of crop diversity management systems. In: Crop diversification in a changing world: Mobilizing the green gold of plant genetic resources. EUCARPIA. Montpellier: EUCARPIA, 1 p. EUCARPIA Genetic Resources.

## Remerciements

Ce policy brief a été réalisé avec la participation de :

- OUEDRAOGO Laurent, Groupe de Recherches sur les Initiatives Locales
- COMPAORE Constantin, Institut Panafricain pour le Développement
- KOUDOUYOU Amos, INERA, Kamboisé
- NLEND Lucrèce, CIRAD

Et la relecture bienveillante de Mr ZONGO Pascal, Directeur des Services Intrants et de la Mécanisation Agricole, Mme OUEDRAOGO Aline, Directrice des services semenciers, Mr ZINSONNE Léopold Président de l'Association Nationale des Entreprises Semencières du Burkina Faso, Mr SOURISSEAU Jean- Michel, du Cirad (UMR Artdev).

Ce policy brief a également été validé par un comité de lecture composé de Sélim LOUAFI, coordinateur du projet Coex et de membres du dP-ISA (<https://www.dp-isa.org/>), Arlène ALPHA (Cirad, coordinatrice du dP-ISA) et Mariam DAMA-BALIMA (représentant l'Inera au sein du dP-ISA).

Le dP-ISA réunit neuf institutions de recherche et d'enseignement basées au Burkina Faso, au Mali et au Niger autour de l'information pour la sécurité alimentaire au Sahel. L'objectif de ce partenariat est de produire de la connaissance sur les déterminants à long terme de la sécurité alimentaire pour mieux informer les acteurs des politiques publiques. <https://www.dp-isa.org>

## Published by



Ce travail a bénéficié d'une aide de l'état générée par l'agence nationale de la recherche au titre du programme "Investissements d'avenir" portant la référence ANR-10-LABX-001-01 Labex Agro et coordonnée par Agropolis Fondation

Article sous licence libre Creative Commons



Cette licence permet aux autres utilisateurs de remixer, arranger, et adapter une œuvre à des fins non commerciales tant que son auteur initial est crédité (son nom est cité) et que les nouvelles œuvres sont diffusées sous une licence identique à celle qui régit l'œuvre originale.