

POLITIQUE SEMENCIÈRE DE LA RDC : POLITIQUE IMPORTÉE, DES BAILLEURS POUR L'IMPLÉMENTER

Alice Jandrain¹

Introduction

Depuis la sédentarisation de l'humanité, les agriculteurs et les paysans ont sélectionné et fait circuler les semences partout dans le monde. À travers les siècles, une biodiversité génétique abondante s'est créée, synonyme de résilience face aux catastrophes naturelles (Navdanya 2012). Toutefois, avec l'élaboration des réglementations et législations, les semences sont devenues un bien privé et marchandisé dans de nombreux pays. Ce qui, pour l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition (2016), constitue une cause de la disparition de la biodiversité (Bélangier & Pilling 2019).

Le processus de régulation du vivant, par sa formalisation, structure la politique semencière au niveau international depuis le XIX^e siècle. Des conventions internationales aux traités de libre-échange, des règlements aux législations nationales, des catalogues nationaux des variétés aux certificats, et pour certains pays l'existence de brevets sur les semences constituent des dispositifs qui régulent la production et la circulation des semences. Bien que ceux-ci diffèrent d'un pays à l'autre, ainsi que leurs contenus et leur implémentation, une tendance générale se dégage : l'accès aux semences est conditionné.

La littérature internationale porte principalement son attention sur les effets de cette réglementation et dénonce l'influence des agro-industries dans l'élaboration de la réglementation semencière (Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2016 ; Navdanya 2012 ; Wattnem 2016). De la disparition de la biodiversité et de la restriction de l'accès aux semences dérive la mise en place d'un système semencier de la dépendance. En effet, peu d'acteurs sont capables de produire des semences conformément à la réglementation. Les principaux sont les stations de recherche, les entreprises agro-industrielles et certains agri-multiplieurs. *In fine*, ils centralisent la sélection et la production semencière. Or le type de semences qu'ils produisent, comme les hybrides ou les organismes génétiquement modifiés

¹ Doctorante au Centre d'Étude du Développement, IACCHOS, UCLouvain, Belgique, boursière FRESH (Fonds national de la Recherche scientifique).

(OGM), a besoin d'être renouvelé régulièrement. Ainsi, la nécessité pour les agriculteurs et les paysans² de renouveler et d'acheter les semences auprès des acteurs constitue une forme de dépendance semencière. Enfin, à travers la formalisation des systèmes semenciers, les semences deviennent un bien privé et marchand. Ce qui permet l'accaparement du vivant et induit une perte d'autonomie semencière pour les agriculteurs et paysans (Wattnem 2016).

La réglementation et la législation semencière ont donc des conséquences directes sur la circulation, l'achat et la vente des semences, et parfois criminalisent les systèmes semenciers paysans. Ceci a des retombées sur une partie de la population qui dépend de l'agriculture pour vivre, mais qui n'a pourtant pas pris part à ce processus décisionnel. Ce qui induit une perte de la souveraineté semencière des populations paysannes (Wattnem 2016).

Le cas de la RDC contraste fortement avec cette littérature. En effet, bien que la majorité de la population congolaise vive de l'agriculture à petite échelle, l'État n'investit pas dans celle-ci malgré l'accord de Maputo et la Loi agricole de 2011 (Ngalamulume Tshiebue 2016). Ainsi, de nombreux Congolais vous diront qu'il n'y a pas de politique agricole. Il peut sembler, au premier abord, que les petits agriculteurs et les paysans soient préservés des effets néfastes des politiques semencières. Toutefois, il existe une réglementation semencière en RDC. Celle-ci a été élaborée avec le soutien d'organisations internationales, telles que la FAO, la Banque mondiale et des organisations de coopération telles qu'Enabel. Et son implémentation dépend également de ces acteurs. Ainsi, une recherche menée sur le territoire d'Idjwi révèle la perte de l'autonomie semencière des petits agriculteurs et paysans. En effet, ceux-ci peinent à accéder aux semences, et se trouvent régulièrement dans une situation d'insécurité semencière.

L'insécurité semencière est, tout d'abord, due à différents chocs externes. En effet, après la fin de la guerre froide, le pays a connu deux guerres (1996-1997 et 1998-2002) qui ont suivi le génocide rwandais et qui ont particulièrement touché les provinces de l'Est. Ces événements ont engendré l'arrivée d'un flot de réfugiés sur les terres de l'Est. Depuis cette époque, la sécurité dans cette partie du pays n'est jamais revenue (Berwouts 2017). Ainsi, la présence de groupes armés maintient un contexte de troubles et

² Le terme « agriculteur » est entendu ici au sens de personne qui vit uniquement de l'agriculture en tant qu'activité génératrice de revenus. Le terme « paysan » est entendu ici au sens de personne vivant en milieu rural, dont l'agriculture constitue une de ses activités, pour la subsistance ou pour la génération de revenus. Dans ce dernier cas, l'agriculture peut être une activité monétarisée ou non, qui génère un surplus écoulé en dehors du ménage ou non. Toutefois, la différence entre un paysan et une personne ayant un jardin potager est que le paysan dépend de sa terre pour vivre. L'agriculture constitue un de ses moyens de subsistance.

d'insécurité, ce qui continue à engendrer des déplacements de populations. Or, ceux-ci conduisent à la perte des récoltes et des semences. Le territoire d'Idjwi a été épargné par la violence armée, mais a subi les conséquences des conflits régionaux. Ce territoire est également caractérisé par une hausse démographique qui implique une pression foncière, celle-ci ayant des conséquences sur la production et la conservation des semences.

Des ONG, en partenariat avec des organisations internationales, telles que l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), ainsi que des centres de recherches agronomiques, tels que les centres membres du Groupe consultatif pour la Recherche agricole internationale (CGIAR), le Centre international d'Agriculture tropicale (CIAT), l'Institut international d'Agriculture tropicale, Institut international de Recherche sur les Politiques alimentaires (IFPRI), etc. apportent des réponses à cette insécurité semencière. Cette dernière consiste au développement et à la dissémination de semences améliorées, ainsi qu'à la formation de multiplicateurs semenciers, conformément à la réglementation congolaise.

Dès lors, ce chapitre explore le lien entre les politiques semencières, par la formalisation des systèmes semenciers, et la perte de l'autonomie semencière pour les populations vivant de l'agriculture. La méthodologie de cette recherche est qualitative. En effet, l'étude de cette problématique se base sur plusieurs enquêtes inductives réalisées par l'auteur en septembre et octobre 2017 et 2018, ainsi que d'octobre à décembre 2019. Le présent chapitre se structure en cinq sections. La première étaye le débat semencier sur la scène internationale. Elle s'appuie sur une revue de la littérature ainsi qu'une recherche documentaire portant sur la législation, la réglementation semencière et sur les organisations actives dans leur élaboration. La seconde section détaille le contenu de la politique semencière congolaise tout en interrogeant la manière dont elle a été élaborée. Cette section se base sur des entretiens semi-dirigés avec les autorités compétentes, c'est-à-dire le Service national des Semences (Senasem) et l'Institut national pour l'Étude et la Recherche agronomiques (Inera). Ces données sont ensuite complétées par la réglementation. La troisième partie questionne les origines de la politique semencière en se fondant sur la littérature et divers documents juridiques. La quatrième section détaille l'implémentation de cette politique. La dernière partie, enfin, met au jour le rôle que la politique semencière congolaise joue dans l'accès aux semences pour les paysans. Ces deux dernières sections s'appuient sur des entretiens individuels et collectifs menés par l'auteure, parfois par l'intermédiaire de traducteurs, avec de petits agriculteurs et paysans, des organisations paysannes, des ONG nationales et internationales œuvrant dans la diffusion de semences, les autorités locales et des centres de recherches agronomiques tels que l'Inera, mais aussi Harvest Plus. Les interviews ont consisté en des entretiens semi-dirigés avec les acteurs intermédiaires, prenant la forme de questionnaires

adressés aux paysans et organisations paysannes. Ceux-ci ont été confrontés aux observations et à une recherche documentaire. Lors de l'enquête de 2018, l'auteure a approfondi l'étude du cas de l'accès aux semences de haricot sur le territoire d'Idwji, île se trouvant sur le lac Kivu et appartenant à la province du Sud-Kivu, dans l'Est de la RDC. L'enquête permettra d'illustrer l'implémentation des politiques semencières. Les résultats seront discutés au regard de la littérature internationale sur le sujet.

1. Définition du concept de « politique semencière »

La filière semencière peut être abordée sous plusieurs aspects : agronomique, économique, législatif, politique, social, etc. L'angle politique sera retenu ici, car il permet d'élucider les relations d'hétéronomie semencière, et ainsi de révéler les rapports de pouvoir au sein du système semencier. Dès lors, étudier les politiques semencières signifie porter son attention sur le contrôle des semences et de leur accessibilité. L'enjeu sous-jacent est de taille, car comme dit le dicton, « celui qui contrôle les semences contrôle le peuple ». En effet, la population dépend de l'agriculture pour se nourrir, vivre et se reproduire. Et une mauvaise récolte suffit à plonger la population dans la famine (Niyonkuru 2018 : 402).

Pour Lasswell (1958), la politique signifie qui a quoi, quand, et comment. Dans le contexte qui nous intéresse, cela désignerait qui obtient quelle semence, quand et comment. De façon synthétique, la politique semencière désignerait la structure qui conditionne la manière dont les acteurs accèdent aux différents types de semences. Cette vague définition est détaillée et approfondie par Kerkvliet. Elle considère la politique comme le contrôle, l'allocation, la production et l'utilisation des ressources tangibles et intangibles, ainsi que comme les valeurs et les idées sous-jacentes à ces activités (Kerkvliet 2009 : 227). Dans ce cas-ci, la ressource correspond aux semences. L'examen des politiques semencières concerne avant tout les personnes qui produisent et reproduisent, vendent et achètent, donnent et reçoivent les semences. Mais il implique également les individus ou collectifs exclus de ce système. Car l'inclusion ou l'exclusion des acteurs est également déterminée par le fonctionnement des systèmes semenciers.

Le cadre d'analyse construit par Kerkvliet se base sur les acteurs et leur fonction dans le système politique. Sa typologie est triptyque. La première est l'*official politics*, qui implique les institutions officielles ayant une légitimité de la sanction, les autorités et les organisations. La seconde est l'*advocacy politics*, qui désigne les efforts directs et concertés dans le soutien, la critique, l'opposition aux autorités, leurs programmes et leurs politiques. Les *advocates* peuvent être des individus, des groupes ou des organisations. La dernière est l'*everyday politics*, qui considère les activités quotidiennes des personnes concernées par les politiques. Car à travers

celles-ci « *people embracing, complying with, adjusting, and contesting norms and rules regarding authority over, production of, or allocation of resources and doing in so in quiet, mundane, and subtle expressions and acts that are rarely organised or direct* » (*ibid.* : 228). Cette dernière catégorie est fortement influencée par le travail de Scott (1985) qui traite des résistances quotidiennes des paysans aux injonctions extérieures.

L'usage de ce cadre conceptuel constitue un soutien à la structuration de l'analyse de la politique semencière congolaise. L'avantage qu'il présente est la prise en compte de tous les acteurs concernés par l'élaboration et l'implémentation des politiques. En effet, d'après Kerkvliet (*ibid.*), la majorité des études sur les politiques publiques se focalise uniquement sur les *official* et les *advocates*, qui composent la surface visible de l'analyse des politiques. Mais elles passent alors sous silence les personnes et collectifs qui vivent ces politiques au quotidien. Ceux qui participent à les faire vivre ou non. Elle nomme les actions de ceux-ci les *everyday politics*. La présente recherche aspire à intégrer cette critique, afin d'adopter une approche davantage inclusive et holistique de l'analyse des politiques. Cette démarche est entreprise en vue d'apporter un éclairage sur ce qui n'a pas encore été mis en lumière dans les études précédentes.

2. Les critiques des systèmes semenciers formels

La sélection massale constitue la méthode de sélection des semences la plus ancienne. Elle consiste à isoler les semences aux caractéristiques relevées intéressantes par le sélectionneur, comme leur adaptation au terroir, leur couleur, ou encore leurs potentialités culinaires.

L'avènement des sciences naturelles en Occident a engendré la collection de graines par les conquérants, les explorateurs et les missionnaires. Les naturalistes dressaient des inventaires botaniques et acclimataient les plantes. Au XVII^e siècle, les recherches en botanique mènent à la découverte de la sexualité des plantes qui aboutira à la mise au point de techniques d'hybridation. Puis, les études botaniques ont porté un intérêt particulier aux trajectoires historiques des plantes. Au XIX^e siècle, des scientifiques ont cherché à retracer l'origine géographique de différentes plantes et variétés. Leurs recherches mèneront à la création de stations de recherche et d'expérimentation de par le monde, lesquelles préfigurent les banques de ressources génétiques. En 1865, Mendel présentera ses travaux sur la génétique à partir des expériences d'hybridation. En 1859, Darwin exposera sa théorie de l'évolutionnisme selon laquelle les plantes se développent en fonction de leur milieu, les nouvelles espèces étant le produit de la sélection naturelle. Ces découvertes engendrent la création d'établissements de sélection de plantes et de vente de semences (Grall & Lévy 1986 : 36-43).

Les préoccupations de ces établissements semenciers portent sur le rendement des plantes de grande culture, mais aussi sur les facultés d'adaptation aux conditions du sol et de climat, de résistance aux maladies, et même certains critères de qualité. Ils créent des lignées pures, dont les plantes sont semblables et homogènes. Les croisements qu'ils effectuent leur permettent d'obtenir des « hybrides F1 », c'est-à-dire, la première génération suivant un croisement entre deux lignées pures. Les semences hybrides sont standardisées et difficilement reproductibles. Ainsi, les récoltes suivantes sont imprévisibles, car le croisement n'a pas été stabilisé. Ce qui implique que les paysans doivent racheter les semences chaque année. Ensuite ont été développés des OGM, puis des *New Breeding Techniques* (NTB) dans les années 2000, qui provoquent des modifications génétiques de la plante. Ainsi, la sélection semencière a évolué des agriculteurs et paysans vers les scientifiques, de la visée nourricière à la visée commerciale.

Parallèlement, le début du XX^e siècle est marqué par le développement, à travers l'Europe, de l'enregistrement obligatoire des variétés de culture agricole au catalogue officiel national. Ce qui implique que seules les semences inscrites sont autorisées à la vente et à l'échange. Et pour y être inscrite, une semence doit passer le test Distinction, Homogénéité, Stabilité (DHS). Or, une grande partie des semences dites « du terroir » ne sont pas assez standardisées pour passer le test. Elles en sont ainsi exclues.

Ensuite, les sélectionneurs ont mis au point un « certificat d'obtention végétal » (COV). Celui-ci leur octroie des droits de propriété sur les variétés qu'ils ont mises au point et donc des droits commerciaux. S'en est suivi le brevetage des plantes qui porte sur les innovations de procédés biotechnologiques ou sur une information génétique contenue dans la nouvelle plante. Le brevet est également un titre de propriété qui donne certains droits aux auteurs, comme le monopole de la vente pendant une certaine durée et la rétribution de *royalties* par les multiplicateurs semenciers (Lognon 2018).

Des mouvements paysans et des organisations de la société civile se sont coalisés pour dénoncer l'évolution de la réglementation semencière. Par la standardisation des critères d'inscription au catalogue et de certification, ainsi que par les droits de propriété sur les hybrides, les OGM et les NTB, les grands semenciers et industriels de l'agrochimie ont pris le contrôle de la filière semencière. Ainsi, la réglementation sert leurs intérêts et détruit les systèmes semenciers paysans (Flohic 2018). En 2015, six compagnies dominaient le marché semencier : BASF, Bayer, Dow, DuPont, Monsanto, Syngenta. Ensemble, elles détiennent 63 % du marché semencier mondial et composent 75 % du secteur de la recherche privée sur les semences. Leur chiffre d'affaires de plus de 65 billions de dollars dans le domaine semencier et biotechnologique leur confère un poids politique de taille (ETC Group 2015).

Ces évolutions biologiques et politiques ont permis de faire des semences un bien privé et marchand, et donc un bien qui peut être accaparé (Kloppenburger

1988). Une autre conséquence est, *in fine*, la marginalisation et la criminalisation des semences dites « du terroir », celles-ci ne répondant pas aux critères déterminés par la réglementation. Ces éléments prédisposent la mise en place de rapport de dépendance des agriculteurs et paysans envers les semences issues de la recherche, conformes à la réglementation (Wattnem 2016). De plus, comme déjà explicité ci-dessus, cette formalisation des systèmes semenciers provoque la disparition de la biodiversité. En effet, d'après les chiffres donnés par la FAO, 75 % des variétés comestibles ont disparu en un siècle. Et à chaque variété correspond sa semence, la plus infime unité de vie, premier maillon de la chaîne alimentaire (Flohic 2018).

Une large partie de la littérature relative au phénomène de dépossession semencière porte sur la privatisation du vivant à travers les droits de propriété. Ces derniers existent principalement dans les pays occidentaux. Wattnem (2016) met en lumière que d'autres mécanismes, ayant le même effet, sont présents dans les pays du Sud. Ceux-ci sont portés par les industries qui cherchent à s'y implémenter. Les traités de libre-échange constituent un cheval de Troie qui permet de modifier les lois ainsi que les pratiques des agriculteurs et paysans afin d'accéder à un marché semencier. Leurs arguments sont la sécurité phytosanitaire ainsi que la nécessité d'augmenter la productivité en vue d'assurer la sécurité alimentaire.

Une autre partie de la littérature s'intéresse à la place des paysans dans l'élaboration des politiques semencières. Un concept clé est celui de la souveraineté semencière. Kloppenburg (2014) la définit à partir des travaux menés par La Via Campesina et Navdanya comme le droit des personnes à conserver, replanter, cultiver et partager les semences, et à participer au processus de décision concernant les règles et lois qui régulent leur accès et leur utilisation. Or, ce droit est menacé de toute part par la régulation nationale et internationale. Cette absence de souveraineté implique une perte d'autonomie. Le cas de la RDC en est un exemple.

3. À la recherche des origines des politiques semencières

La formalisation des systèmes semenciers s'appuie sur une législation et une régulation qui constituent le squelette des politiques semencières internationales. La législation a été enclenchée, à partir du XIX^e siècle, par les États européens afin de s'unir pour faire face aux différents aléas agricoles. L'objectif était de protéger les plantes et les produits récoltés des maladies, d'insectes nuisibles et d'autres « ennemis » des végétaux qui représentent un danger pour l'agriculture. Des moyens ont ainsi été mis en place pour les éliminer et les combattre afin d'empêcher leur propagation. Ces mesures prennent la forme de contrôle, d'inspection, de mise en quarantaine, d'interdiction d'importation de végétaux déclarés dangereux pour l'agriculture, etc.

La convention internationale phylloxérique de 1881 en constitue un exemple. En effet, à cette époque, un ravageur dévasta une grande partie des régions viticoles de l'Europe. Afin d'assurer une action commune et efficace, des États mirent en place une convention pour la protection des végétaux. Leur réponse fut le contrôle de la circulation des produits viticoles aux postes douaniers. L'origine des produits et leur expéditeur devaient être connus. Ceux-ci devaient être certifiés. Pour déterminer la qualité sanitaire des produits, la convention faisait appel à la science, comme le montre cet extrait :

« XI. Lorsque cela sera jugé nécessaire, les États contractants se feront représenter à une réunion internationale chargée d'examiner les questions que soulève l'exécution de la Convention et de proposer les modifications commandées par l'expérience et par les progrès de la science. [...] Le choix d'un procédé de désinfection, reconnu efficace par la science, sera laissé à chaque État » (d'après la convention internationale phylloxérique de 1881).

Par cette citation, il apparaît que la science est présentée comme une forme d'autorité dans l'application des mesures prises par la convention. Sa légitimité se baserait sur son expérience, qui a fait ses preuves par les progrès qu'elle a apportés à la société. L'accord donné à la science comme autorité légitime pourrait découler de la croyance que celle-ci garantirait l'efficacité du processus de désinfection.

Cette convention est la première du genre ; d'autres viendront lui succéder. Elle constitue un point de rupture à l'occasion duquel les plantes deviennent un objet politique, une ressource agricole à contrôler par des règlements sous l'égide scientifique. Les recherches de Grall et Lévy (1986) nous informent que les liens entre les sciences et la politique sont étroits. En effet, les États investissaient dans la recherche scientifique à travers les instituts de recherche agronomique. Lorsque des sociétés scientifiques pour l'avancement de l'agriculture ont vu le jour, elles ont produit de nombreuses publications et ont participé à l'élaboration de traités d'agriculture. Ces connaissances se sont diffusées à travers les universités qui occupent un rôle majeur d'influence sociétale dans la formation des futurs décideurs.

Mais la botanique ne représentait pas seulement une curiosité scientifique en elle-même. Elle était dotée d'un enjeu économique, puisque l'agriculture constitue une importante source de richesse. Ainsi, la seconde composante de l'imaginaire, telle que citée dans les conventions, est la prospérité économique sous sa forme marchande et compétitive. Celle-ci semble prendre davantage d'importance avec le temps, jusqu'à devenir l'argument ultime de structuration de la société. Son instrumentalisation politique s'illustre par un extrait d'une déclaration du ministre belge Wigny, dans l'introduction du plan décennal : « Dans notre monde moderne, le chemin le plus court vers la prospérité passe par les laboratoires » (Goffin *et al.* 1951).

L'émergence des sciences naturelles au XVIII^e siècle (Grall & Lévy 1986 : 36-43) serait le produit d'un long processus qui débiterait, d'après Castoriadis (1986), à partir du XIV^e siècle, avec l'effondrement progressif des représentations médiévales. Simultanément à l'apparition de la bourgeoisie, les inventions et les découvertes ont commencé à être valorisées dans la société. Celles-ci s'appuient sur les sciences naturelles et les mathématiques. L'imaginaire collectif évolue d'un monde clos vers un univers infini, porté par l'idée d'un progrès infini. Les connaissances sont produites par l'étude, la réflexion et l'expérience. Ce qui compte est désormais ce qui peut être compté.

Pour Scott (1998), la confiance placée dans la science et le progrès technologique est telle qu'ils sont devenus les instruments ultimes pour dessiner un ordre social fondé sur la raison. Celui-ci constitue une idéologie de la modernité. L'expansion de la production et le contrôle de la nature sont alors considérés comme les seules réponses aux besoins grandissant de l'humanité.

La formalisation des systèmes semenciers, guidée par l'idée de progrès scientifique, est arrivée sur le continent africain à travers la colonisation. En effet, en 1954, la Belgique, la France, le Portugal, la Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland, l'Union sud-africaine et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord mirent en place une convention phytosanitaire en Afrique subsaharienne. Celle-ci reconnaît la Convention internationale pour la protection des végétaux signée à Rome le 6 décembre 1951, et la nécessité de coordonner les activités de cette nature au niveau international.

Concernant la RDC, en 1908, l'État indépendant du Congo fut cédé par le roi Léopold II à la Belgique. Ce moment marqua le développement d'une politique agricole coloniale. En 1910, le directeur général de l'agriculture au Congo acta la mise en place de stations expérimentales. En 1926, la régie des plantations de la colonie fut fondée, suivie en 1933 par la fondation de l'Institut national pour l'Étude agronomique du Congo belge (Ineac). Ensuite, le Gouvernement belge fit parvenir des semences de légumes, pures et sélectionnées, à tous les postes pour que les colons puissent pratiquer le jardin potager (Goffin *et al.* 1951 : 634).

En 1967, au lendemain des indépendances africaines, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) signe une convention phytosanitaire. Celle-ci étant élaborée suite à la recommandation du conseil scientifique pour l'Afrique, son contenu est semblable à celui de la convention de 1954, mais la structure d'exécution change radicalement. L'accent est mis sur l'unité africaine pour la coordination, l'harmonisation et l'intensification des activités dans ce domaine (OUA 1967).

En 2002, l'OUA devient l'Union africaine (UA). Cette évolution est soutenue par le désir de concentrer les efforts des États africains non plus sur la libération des vestiges de la colonisation et de l'apartheid, mais sur la croissance inclusive et le développement économique durable de l'Afrique.

Ces aspirations sont présentées comme la condition nécessaire pour éliminer la faim et réduire la pauvreté. L'agriculture ainsi que la promotion d'une augmentation des crédits budgétaires nationaux pour le secteur agricole sont présentées comme des outils au service de cet objectif. Le continent se donne comme priorité d'investir dans une agriculture moderne pour accroître la proactivité et la production. À travers le programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique, les gouvernements africains s'engagent à accroître le niveau d'investissement dans l'agriculture en consacrant au moins 10 % de leurs budgets nationaux à l'agriculture et au développement rural, et à atteindre un taux de croissance agricole d'au moins 6 % par an (Commission de l'Union africaine 2015).

Il apparaît que ce discours est très proche de celui de la FAO, qui joue un rôle important dans la construction des politiques internationales semencières. En effet, son objectif premier est d'éliminer la faim et d'atteindre la sécurité alimentaire. Dans cette perspective, l'organisation a travaillé à l'élaboration et à la mise en place d'une convention internationale pour la protection des végétaux signée à Rome le 6 décembre 1951, la dotant d'une dimension mondiale. Cette convention a évolué au cours du temps (1951, 1979, 1997). Elle concerne tous les végétaux, y compris les semences et le matériel génétique. Leur protection se traduit par la mise en place de mesures législatives, de techniques et de réglementations phytosanitaires devant être justifiées et transparentes, et ne constituant pas un obstacle injustifié au commerce international (Food and Agriculture Organization of the United Nations 1997).

En 1971, la FAO, le PNUD et la Banque mondiale ont soutenu la création du CGIAR. L'objectif était de rassembler les efforts des différents centres de recherches, des États et des organisations afin de répondre à des enjeux auxquels ils ne savent pas faire face isolément. En 2001, un traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, juridiquement contraignant, a été adopté par une conférence de la FAO. La RDC y a adhéré en 2003 (FAO 2019).

Les régulations semencières ont pris, au fil du temps, la forme de conventions, de traités, mais aussi de protocoles, de *voluntary guide*, etc. Elles se sont multipliées et complexifiées jusqu'à devenir contraignantes. Par ce bref historique, il apparaît que l'origine de la régulation semencière est occidentale. Cet héritage colonial a été assimilé par l'OUA, puis par l'UA. Porté par la FAO, ce processus est devenu une injonction internationale implicite par l'intégration aux espaces politiques, comme à l'UA, économiques, comme à la SADC et à la COMESA, mais aussi financiers avec la Banque africaine de Développement, qui soutient une agriculture au service de la croissance économique (Groupe de la Banque africaine de Développement 2019).

Le discours qui légitime ces régulations met l'accent sur le développement de l'agriculture par sa professionnalisation afin d'assurer la sécurité alimentaire des populations et de réduire la pauvreté par l'augmentation des

exportations de produits agricoles en vue de générer une croissance économique. Ce discours se retrouve tant au niveau international, qu'au niveau des organisations politiques et économiques africaines et plus particulièrement des politiques congolaises.

Selon Castoriadis (1986), l'origine de l'idéologie de « développement » comme politique gouvernementale remonte aux guerres mondiales. Ces événements ont marqué un temps où l'idée du progrès était en crise. L'idéologie de la croissance économique vint la remplacer. Les pays du tiers-monde, où la faim persistait, étaient alors censés se « développer » grâce à l'action des pays autoproclamés « développés ». Ce développement signifiait « les rendre capables d'entrer dans la phase de "croissance auto-entretenu" » (*ibid.* : 132). Pour développer le tiers-monde, il fallait développer une « classe d'entrepreneurs » (*ibid.* : 137) et changer les structures sociales, les attitudes, la mentalité, les significations, les valeurs et l'organisation psychique des êtres humains.

Cette croissance auto-entretenu a alors pris place, selon Haubert (1997), par le marché. À partir des années 1980, l'État s'est retiré comme instance régulatrice de l'économie, ce qui implique que les paysans doivent depuis lors se transformer en entrepreneurs afin de tirer profit du marché. Une des déclinaisons de cette idéologie développementaliste est celle de la « modernisation ». Selon Éla, les racines de l'idéologie de la modernisation remontent, dans le cas du continent africain, aux politiques agricoles postcoloniales. Les petits agriculteurs et paysans ont alors été intégrés par les États dans un mode de production au profit des groupes dominants, les privant alors de leur autonomie (1990 : 76-79). Pour Niyonkuru, « la pauvreté des populations rurales est la conséquence de nombreuses exploitations » ; ainsi, le développement devrait être non pas une croissance économique auto-entretenu, mais la libération « des forces qui l'exploitent » afin de rendre le continent maître de son histoire (2018 : 22 ; 95). Haubert (1997) va dans le même sens. Selon lui, il ne faut pas interpréter le « développement » en termes de « modernisation ». Car celle-ci peut « entraîner une aggravation de la subordination à d'autres groupes ou l'incapacité à maîtriser les dynamiques de transformation ». Le « développement » serait à interpréter en termes de pouvoir, dont la visée serait « l'accroissement de la maîtrise par une société des orientations de son avenir » (1997 : 11).

Ces auteurs ont en commun de valoriser la souveraineté et l'autonomie des populations comme vecteur de développement. Ils critiquent la voie empruntée par la modernisation, qui induit des rapports de dépendance et de subordination maintenant les populations dans la pauvreté. Comme Éla (*ibid.*), Haubert (1997) et Niyonkuru (2018) l'ont soulevé, ces logiques dominantes légitimées par le discours de développement et de modernisation occultent les spécificités, les aspirations et les contraintes locales qui n'ont pas voix au chapitre. Ainsi, la politique semencière a pris une forme de régulations *top-down* standardisées et uniformisées, ayant pour préoccupation la protection phytosanitaire des végétaux ainsi que le commerce.

4. La politique semencière congolaise

La politique semencière congolaise correspond donc au processus d'élaboration et d'implémentation de la régulation formelle semencière congolaise. Selon la typologie de Kerkvliet, elle est considérée ici comme *official politics*, car l'État congolais intervient comme autorité régulatrice du secteur semencier, à travers la loi agricole de 2011. En effet, « L'État exerce une souveraineté permanente sur les ressources naturelles et les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture » (RDC 2011 : article 4). De plus, « L'État, la province et l'entité territoriale décentralisée prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la couverture totale des besoins nationaux en intrants agricoles de qualité » (*ibid.* : article 28).

Les semences sont définies dans la loi agricole comme « tout matériel végétal, vitro-plants compris, destiné à la production sexuée ou asexuée, provenant d'une multiplication à l'identique de graines, de boutures, tubercules, bulbes, et des parties de plants d'une variété d'une espèce végétale donnée » (*ibid.* : 4). Par cette loi, l'État s'attribue la tâche de mettre en œuvre « un système national et des structures de promotion, de production, de commercialisation, d'homologation et de contrôle des intrants agricoles avant leur utilisation » (*ibid.* : article 30) ; d'élaborer un catalogue national des semences (*ibid.* : article 29), des mesures phytosanitaires telles que prescrites dans les conventions internationales, et de former des agriculteurs et acteurs ruraux à travers la création de fermes-écoles dans une perspective de formation continue. Elle désigne le rôle de la recherche agronomique comme une instance qui peut « apporter des réponses appropriées, pouvant permettre au secteur d'améliorer sa productivité et sa compétitivité » (*ibid.* : article 54).

L'État congolais s'est attribué cette légitimité d'intervention suite au constat de l'insécurité alimentaire dans laquelle se trouve la population, et du déficit en matière agricole du pays malgré ses potentialités. L'objectif de la loi agricole de 2011 est de construire une politique agricole nationale afin d'atteindre l'autosuffisance alimentaire et de développer le milieu rural. Pour ce faire, elle envisage la promotion et la croissance de la production agricole ainsi que la relance des exportations des produits agricoles afin de générer des ressources importantes pour les investissements. Les moyens qu'elle identifie pour y arriver sont, entre autres, l'implication des agriculteurs et des professionnels du secteur agricole dans le processus décisionnel, et la prise en compte des exigences des instruments internationaux relatifs à la conservation et à l'utilisation des ressources phylogénétiques et à la protection de l'environnement (*ibid.*).

Bien qu'à ce jour il n'existe pas de loi semencière, le Gouvernement est doté d'une réglementation spécifique aux semences qui vient compléter la loi agricole. La première date de 1997, révisée en 2006 dans le cadre d'un projet de la FAO, ainsi qu'en 2012 suite à un atelier organisé en 2010 et financé par

la Enabel, anciennement la Coopération technique belge (CTB). D'après ce dernier, le secteur semencier de la RDC serait en pleine réorganisation. En vue de sa relance, il bénéficierait d'appuis de partenaires extérieurs tels que la CTB, la FAO, la Banque mondiale, la BAD, le FIDA, etc.

Cette dernière version inclut les modifications apportées avec l'intégration de la RDC aux espaces économiques SADC et COMESA. Cette adhésion nécessitait une harmonisation du système de production et de certification des semences congolaises aux normes internationales. Ce qui s'exprime, entre autres, par l'intégration des règles de l'Association internationale d'Essais de Semences (ISTA). L'application uniforme de ces procédures aurait pour objectif de permettre aux semences congolaises d'accéder au marché international (FAO 2007).

L'organisme responsable de contrôler et de certifier les semences est le Senasem. Il fait partie du service technique de l'Inspection provinciale de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Élevage (Ipapel) relevant du ministère de l'Agriculture et du Développement rural. Son objectif est de « mettre à la disposition du public des semences et du matériel végétal de haute qualité appartenant aux variétés améliorées, de manière à assurer leur identité et pureté variétale » (ministère de l'Agriculture et du Développement rural congolais 2012 : 4-5). Seules les semences des variétés inscrites au Catalogue national des Espèces et Variétés, ou sur une liste officielle établie à titre transitoire par un arrêté du ministère de l'Agriculture et du Développement rural, peuvent être homologuées par le service. La multiplication se fait en cultures pures, c'est-à-dire, en monoculture. Selon le règlement, l'identité et la pureté variétale constituent la garantie de la qualité des semences. La certification permet de garantir l'origine des semences par : les conditions de culture, les précédents culturaux, l'isolement d'autres cultures, l'état de la parcelle, les infrastructures de séchage, de triage, de conditionnement et de stockage, la pureté spécifique (propreté du lot de semence et son homogénéité), ainsi que les tests au laboratoire des semences pour vérifier leur validité phytosanitaire et leur potentiel germinatif.

Pour faire certifier ses semences, l'établissement producteur, personne physique ou morale, doit remplir les critères suivants :

- le(s) champ (s) doi(ven)t être facilement accessible(s) aux agents de la Senasem ;
- il doit disposer des services d'un personnel technique suffisant en nombre et qualification qui doit suivre des journées d'étude et d'informations organisées par le Senasem ;
- il doit également disposer d'un laboratoire pour les analyses des semences ou avoir la possibilité d'y recourir ;
- il est contraint de respecter le règlement concernant la technique de culture, la traçabilité des semences et la conformité des infrastructures (*ibid.*).

Deux arrêtés départementaux ont précédé cette réglementation. Le premier date de 1984 avec la mise en place d'un Bureau national des semences (Bunasem) ; il avait pour mission de concevoir et de contrôler la qualité de la production semencière nationale. Celle-ci se traduisait par différentes tâches, dont l'élaboration d'une législation semencière, l'acquisition de matériel génétique de base au niveau des structures de recherche, l'installation de fermes de multiplication de semences contrôlées et certifiées gérées par les projets de développement, les organismes privés ou les entreprises publiques sous contrat de gestion, le contrôle de la qualité des semences produites et introduites sur le territoire congolais, l'évaluation des besoins en semences et la stimulation de la demande des semences améliorées, l'assistance aux structures de vulgarisation et de commercialisation des semences, ainsi que la formation professionnelle des cadres semenciers (Département de l'Agriculture et du Développement rural 1984).

En 1990, le Bunasem est transformé en Senasem. Cela fait suite à la ratification de l'Accord Crédit de Développement signé en 1985 avec l'Association internationale de Développement, l'une des trois filiales de la Banque mondiale. L'objectif de cet accord est de rendre les fermes semencières privées et autonomes. Le service conserve les attributs de planification et de contrôle des activités semencières, mais sous le rôle de coordinateur de la production semencière. Il se dotera alors d'un règlement technique pour la production, le contrôle et la certification des semences (Département de l'Agriculture et du Développement rural 1990).

Le rôle de coordination du Senasem s'exerce principalement d'un point de vue économique par la structuration de la filière commerciale des semences. Il fait ainsi le lien entre la recherche agronomique, les organisations qui encadrent les paysans multiplicateurs contractuels et les autres producteurs, les commerçants, et le service chargé de la répression des fraudes. De nouvelles tâches lui sont par ailleurs attribuées. La première est la protection des obtenteurs de variétés. Celle-ci concerne la reconnaissance de leurs droits, qui se traduit par l'attribution de sous licence d'exploitation aux établissements semenciers et la collecte de redevances. La seconde est l'organisation de l'interprofession. Celle-ci implique, entre autres, la formation des agents de la filière, la tenue statistique semencière, sa représentation dans les instances internationales et la promotion des semences sélectionnées dans le cadre d'actions d'intérêt général.

Le passage en revue de la régulation semencière met en avant le fait qu'elle cherche à s'aligner sur la régulation internationale, mais que son impulsion et son financement sont également issus d'organisations internationales et étrangères. Ces derniers acteurs correspondent aux *advocates*. Ils cherchent à influencer de façon formelle et organisée les actions de l'*official*.

Tandis que le premier arrêté mettait en valeur les semences dites « améliorées », le second met l'accent sur les semences sélectionnées par

l'interprofession. Ceci traduit une tendance à l'uniformisation dans la sélection des semences, laquelle est remise entre les mains d'un petit nombre de personnes, légitimé et protégé par l'État. Le discours qui soutient cette politique est celui de la sécurité alimentaire et du développement économique du pays, qui passe par la standardisation semencière, c'est-à-dire des semences identiques et des cultures pures. Il n'est cependant pas question de droits de propriété. Toutefois, la privatisation se fait sentir par la protection des droits des obtenteurs. Et la seule prise en considération des semences dites « améliorées » exclut et marginalise les autres types de semences, celles que les paysans cultivent.

Ainsi, la réglementation élaborée par l'État semble être une pâle copie des prescriptions internationales, dont l'origine remonte aux temps coloniaux. Selon cette posture, les paysans devraient sortir de leur agriculture de subsistance, accroître leur production agricole afin de créer un surplus à écouler sur le marché. Cela leur permettrait d'accéder à une alimentation en quantité suffisante et d'augmenter leurs revenus. Pour accéder au marché mondial, les paysans devraient se montrer compétitifs. L'intensification de la production est encore exposée comme la solution ultime. Pour ce faire, la stratégie préconisée est la « professionnalisation » de l'agriculture par le changement des pratiques agricoles : choisir des cultures commerciales, pratiquer la monoculture, recourir à divers intrants agricoles, comme des semences plus performantes dites « améliorées », des engrais associés, etc.

5. L'implémentation, à chacun son diapason

Le contenu des politiques semencières et leur processus d'élaboration maintenant détaillés, il convient, dans la présente section, de s'intéresser à leur implémentation. L'implémentation concerne la manière dont ces politiques sont interprétées et mises en place par les gouvernants et les gouvernés. Cette section questionne leur effectivité ainsi que leur rôle dans la société.

5.1. Les autorités étatiques sous influence

Le premier constat est que la loi agricole de 2011 semble ineffective. En effet, les personnes travaillant dans les services étatiques (Département provincial et territorial de l'agriculture, l'Inera et le Senasem) ont toutes partagé le même témoignage : elles ne reçoivent pas les ressources nécessaires de l'État pour faire fonctionner leurs services, et donc exécuter la réglementation. Ce sont des projets de développement financés par des bailleurs de fonds qui les font fonctionner. L'exécution des réglementations est donc à l'image des projets.

Ainsi, les bureaux du Senasem à Bukavu ont été financés par le Fonds social congolais, dont un bailleur important est la Banque mondiale. Les documents, tels que le Catalogue national des Espèces et Variétés et le règlement technique, ont été commandités par la CTB. Le manque de ressources dans le service implique que les procédures de certification doivent être entièrement prises en charge par les personnes physiques ou morales demandeuses. D'après un employé, cette prise en charge directe pose problème, car si les agents doivent refuser un champ qui ne correspond pas aux critères, l'agri-multiplicateur peut se retourner physiquement contre lui (agent du Senasem, 2018).

Le manque d'investissement de l'État dans l'implémentation et le suivi de la régulation dépasse le domaine agricole. En effet, les services étatiques ne rempliraient que très faiblement les fonctions qui leur sont attribuées sur papier. L'État est qualifié tantôt d'État failli, tantôt d'« État fragile qui ne rend quasiment aucun service à sa population » (Centre agronomique et vétérinaire tropical de Kinshasa 2010).

Ce manque de financement dans les services étatiques n'est pourtant pas lié au manque de richesse. En effet, la RDC est un pays très riche en ressources naturelles. Pourtant, la majorité de la population vit en milieu rural, dans la pauvreté et l'insécurité, particulièrement dans la région de l'Est. Cette situation est communément qualifiée de « scandale géologique », car la population ne bénéficie pas des profits économiques de l'exploitation de ses ressources (Berwouts 2017).

Face à cette situation, certaines organisations internationales, entre autres, non gouvernementales, et divers bailleurs de fonds se sont donné pour mission de renforcer l'État, la société civile congolaise et de mener des projets de développement notamment en milieu rural. À travers leurs différents types d'appuis, financiers ou techniques, ou par le « renforcement » de capacités, ils influencent la manière dont les ressources sont gérées. En effet, il s'agit de promouvoir leur façon de faire politique, ainsi qu'un certain type d'agriculture et de politique semencière.

Les points communs de ces organisations sont qu'elles s'inscrivent dans la logique de l'État de droit. En effet, la modification de la législation est un outil utilisé pour légitimer leurs visions et actions. Ensuite, elles sont guidées par une aspiration commune au développement et à la professionnalisation agricole. Mais, malgré ces nombreux appuis externes qui tendent à développer le milieu rural, les résultats ne suivent pas (Ngalamulume Tshibue 2016).

5.2. La stratégie des intermédiaires

L'étude du système semencier sur le territoire d'Idjwi vient détailler les précédents constats. Elle met en avant le rôle des intermédiaires, c'est-à-dire, des *advocates*. À ce niveau-ci, ils n'influencent pas la politique, mais ils la

font. Sur l'île se trouvent plusieurs organisations sans but lucratif locales. Celles-ci sont contactées et démarchent des organisations internationales pour être appuyées dans leurs activités. Les autorités administratives et coutumières sont des partenaires incontournables dans l'implémentation des projets dits de « développement ». Au niveau du secteur semencier, plusieurs projets ont eu lieu. En 2014, la formation de multiplicateurs semenciers s'est tenue dans le cadre d'un projet de la FAO, conformément à la réglementation, via une organisation locale. Ensuite, le programme Harvest Plus, coordonné par CIAT et IFPRI, a mené des projets avec plusieurs organisations pour la multiplication et la dissémination de semences de haricots biofortifiées, donc « améliorées », sur le territoire. Les semences sont multipliées par des structures intermédiaires, puis disséminées dans le milieu par le biais de leurs bénéficiaires, telles que les organisations paysannes, mais aussi des Églises et des étudiants en agronomie. À travers des organisations locales, ce sont aussi des semences de maïs, de soja, des boutures de manioc ou de rejets de bananiers, toutes des variétés dites « améliorées » qui ont été distribuées.

Concernant les semences de haricot, celles-ci sont généralement distribuées sous forme de crédit aux organisations paysannes. C'est-à-dire que la quantité reçue de semences doit être remboursée, soit à valeur égale, soit avec un intérêt. « Cela pour deux raisons. La première raison est de mettre du sérieux dans le travail. Quand tu connais que j'ai reçu la semence, mais je dois restituer la semence, je ne vais pas la mettre dans une casserole. Tu vas semer dans les champs. Mais quand tu connais que j'ai reçu et c'est fini, c'est possible que ça se consomme à l'immédiat » (agent du CPR, 2018). La restitution des semences permet de constituer un stock et de conserver les variétés. Celui-ci peut être utilisé pour donner à nouveau la semence aux ménages qui l'ont perdue suite, par exemple, à des aléas climatiques, ou la distribuer à de nouveaux ménages et augmenter sa dissémination.

En plus de la multiplication et de la dissémination de semences dites « améliorées », des essais d'adaptation de semences développées en station sont menés par l'Inera. L'institut est lui-même appuyé par des bailleurs dans ses recherches.

Il apparaît que la présence des organisations sans but lucratif locales et l'organisation des paysans constituent des éléments cruciaux dans la diffusion et l'adoption des semences dites « améliorées ». Ces organisations collaborent avec des centres de recherche agronomiques qui leur proposent leurs produits agricoles. Ces dernières réalisent ensuite des activités avec leurs bénéficiaires ou leurs membres pour leur enseigner l'utilisation de ces semences ou plants, et les distribuer. Le plus petit niveau d'organisation paysan est ainsi une porte d'entrée nécessaire vers la diffusion de nouvelles variétés. Les motifs de diffusion répertoriés jusqu'à présent sont la nécessité d'introduire des variétés plus performantes, plus nutritives ou résistantes à

certaines maladies, ainsi qu'ayant une valeur économique plus élevée que les cultures pratiquées jusqu'alors.

Les activités semencières de l'Inera et des organisations multiplicatrices de semences s'inscrivent dans le secteur semencier formel. En effet, le Senasem contrôle les semences qui sortent de l'Inera pour être diffusées aux agri-multiplicateurs et celles qui sont multipliées par les agri-multiplicateurs. Les organisations multiplicatrices de semences doivent donc se conformer à la réglementation. Dans notre cas d'étude, ces organisations multiplient, jusqu'à présent, uniquement des semences dites « améliorées » de par le fruit de leur collaboration avec l'Inera ou d'autres organismes de recherche agronomique. Toutefois, la certification n'est pas systématique. En effet, elle est exigeante en ressources et il n'est pas toujours possible pour les structures multiplicatrices de s'y conformer. Les organisations multiplicatrices disposent d'un personnel qualifié pour multiplier les semences. Mais certaines ressources font parfois défaut, comme l'accès à la terre. En effet, de par les facteurs énoncés ci-dessus, il est difficile de trouver une terre, et la tâche s'avère encore plus compliquée lorsqu'il s'agit d'une terre conforme aux normes.

5.3. *La perspective paysanne*

La suite de l'étude de l'implémentation s'opère maintenant au niveau paysan. Ce que Kerkvliet nomme « *l'everyday politic* ». Cette section passe en revue les pratiques semencières des paysans ainsi que la manière dont ils réagissent aux *official* et *advocacy politics*, c'est-à-dire, à la dissémination des semences dites « améliorées » à travers les différents canaux passés en revue précédemment.

Suite à une enquête ethnographique menée en septembre et octobre 2018, il est apparu que la majorité de la population sur le territoire pratique l'agriculture de subsistance, et commerciale, si la récolte est suffisante. Le travail agricole est réparti dans le ménage selon des rôles assignés. L'homme, le mari, le père, effectue le travail qui nécessite l'usage de la machette ainsi que le battage des haricots. Lorsqu'il cultive, ce sont majoritairement des cultures commerciales, comme le bananier, qui apporteront un revenu extérieur. La femme, l'épouse, la mère, apporte des semences dans le ménage au moment du mariage. Elle est responsable de leur conservation et des semis. De façon générale, son rôle est de nourrir la famille, du champ à l'assiette. Elle s'occupera des cultures vivrières. Les ménages cherchent aussi à développer d'autres activités afin de diversifier leurs sources de revenus. La diversité semble une stratégie de sécurité. Cela apparaît également à travers la diversité semencière et culturelle.

Le système semencier est majoritairement informel. La plupart des ménages rencontrés cherchent en premier lieu à autoproduire leurs semences.

Une diversité semencière est cultivée par des échanges et des dons entre voisins. Si des contraintes externes ne permettent pas de se procurer des semences par ces canaux, les paysans se tourneront vers le marché local ou régional. Ou, s'ils sont membres d'une organisation ou d'une Église, ils peuvent parfois bénéficier de semences par ces voies.

Les organisations paysannes constituent un moyen populaire auprès des paysans pour conserver et se procurer des semences. Dans le sud du territoire, les actions des organisations sans but lucratif locales sont relativement limitées comparativement au nord. Les organisations paysannes y sont majoritairement indépendantes et autonomes, c'est-à-dire qu'elles ne bénéficient pas ou peu d'appui externe. Certaines jouent un rôle de banque semencière par la pratique de stockage de semences. En effet, les membres se cotisent en haricots lors de la récolte. La quantité est stockée chez le trésorier de l'association jusqu'au semis. Certaines organisations paysannes sont dotées d'un système de solidarité qui implique qu'en cas de calamités ou de maladies, si certains n'ont pas su contribuer, ils peuvent malgré tout recevoir des semences du stock grâce aux plus gros producteurs qui cotisent davantage. Dans le nord de l'île, de nombreuses organisations paysannes ont été initiées par une organisation sans but lucratif, le Centre de Promotion rural (CPR), lié à l'Église protestante. Elles bénéficient ainsi de semences de la part du CPR et lui en font régulièrement la demande. L'organisation n'est toutefois pas capable de répondre à toutes les demandes.

Par ailleurs, il s'avère que les membres des organisations paysannes sont majoritairement des femmes. Certaines expliquent que l'avantage de faire partie d'une telle organisation est que cela leur permet de conserver les semences d'une saison à l'autre. En effet, certains maris vendent les récoltes ou poussent leur femme à le faire. Ainsi, lorsque les semences sont stockées hors du ménage, elles échappent à cette pression.

Concernant les facteurs qui peuvent influencer l'adoption ou non des semences dites « améliorées » distribuées par les organisations sans but lucratif locales, les entretiens avec les paysans et organisations locales ont révélé une multitude d'éléments.

Un soir d'octobre, sur le chemin du retour du marché, une paysanne nous confiait qu'elle revenait bredouille, car elle n'avait pas trouvé de variété adaptée à son sol. En effet, son sol était pauvre et peu fertile. Or les variétés vendues sur le marché nécessitaient des sols riches et fertiles. D'autres femmes sont attachées à leur héritage semencier. Elles vont conserver les variétés reçues de leur mère, tout en essayant les nouvelles semences. Ce qui va également favoriser l'adoption d'une variété ou d'une autre est son goût et son temps de cuisson. Mais le facteur qui est systématique et semble décisif dans l'adoption des variétés est la disponibilité de la semence. En effet, ce qui a largement été partagé lors des entretiens est l'insuffisance de récoltes qui annihile l'autoproduction des semences : « [...] à défaut d'avoir

ce qu'on aime, les gens commencent à consommer parce qu'il n'y a pas de quoi faire » (agent du CPR, 2018).

Ces constats cadrent avec les recherches de Rhoades (1994). Selon ses observations, les paysans cherchent en permanence de nouvelles variétés pour alimenter leur banque génétique. Celle-ci fait « constamment l'objet d'apports et de retraits. [...] Pour les agriculteurs, l'abandon de variétés n'est pas une perte ; c'est une décision qui entre dans le cadre de leurs activités d'exploitations ». Et la distinction entre les semences hybrides et indigènes, entre les variétés améliorées et traditionnelles, est propre aux intervenants externes : « Une nouvelle variété circulant pendant un certain temps peut changer de statut, pour devenir indigène dans l'esprit des agriculteurs. Lorsqu'ils incorporent le nouveau matériel dans leurs banques génétiques privées » (Rhoades 1994 : 24).

Ceci a été constaté sur le territoire d'Idjwi, où la variété de haricot HM 21-7 est largement appréciée par la population. Elle a été adoptée suite à plusieurs vagues de dissémination aux origines diverses. Ainsi, on peut la retrouver à travers le territoire sous différents noms. En effet, les paysans nomment les semences en fonction des organisations qui les ont disséminées. Ils ne connaissent de la semence qu'ils utilisent que la personne ou l'organisation qui la leur a distribuée. Et la semence porte systématiquement un nom local. Ainsi, il est très difficile de déterminer si la variété est « améliorée » ou non. Pour les paysans, un haricot est un haricot. Ce qui est important n'est ni l'origine ni le nom, mais le résultat qu'il produit. Surtout au vu des conditions de plus en plus difficiles de culture.

Les faibles productions de haricots ont des explications multiples qui se combinent. Tout d'abord, la démographie est en hausse. Et celle-ci a induit une pression foncière. De plus, la population est confinée sur environ un tiers de l'île. En effet, la majorité des terres arables sont occupées par l'Église catholique et une société privée. Cette répartition inégale de l'accès à la terre est accentuée chez les pygmées, qui n'ont presque aucun capital foncier. Or, la population vit majoritairement de l'agriculture. Ensuite, les populations font face aux aléas climatiques (sécheresses, fortes pluies, grêles, etc.), à l'érosion des sols et à la présence de maladies et de ravageurs. La déforestation a également rendu difficile la disponibilité de stock nécessaire à la culture du haricot volubile, qui présente pourtant une meilleure productivité que le haricot nain. Avec la période de soudure lors de la saison sèche, la plupart des ménages consomment leur stock de haricots jusqu'à épuisement. Ensuite, le manque de devises incite certains à vendre leur stock sur le marché afin de faire face aux dépenses courantes ou ponctuelles (scolarité, mariages, enterrements, soins de santé, etc.).

Toutefois, bien que les organisations diffusent des variétés culturelles produites en laboratoire, « les variétés locales sont incontournables en termes de durabilité. [...] Les paysans ne changent pas tous au même moment. Les

variétés locales sont toujours là » (agent du CPR, 2018). « Bien que nous vulgarisons, il y a une petite réserve. Parce qu'on ne sait pas exactement à quel moment ça va dégénérer et si donc on perdait les variétés locales on va risquer d'avoir un problème. Mais par rapport à la production, en tout cas, ils sont de loin supérieurs que les variétés locales. Mais les variétés locales sont aussi appréciées pour leur goût par les paysans. Ils sont rustiques dans l'entité. [...] C'est une variété bien adaptée aux conditions du milieu parce qu'elle est là depuis lors. [...] Deuxièmement, par rapport à la fertilité, elle n'est pas du tout exigeante comme les variétés nouvellement introduites » (agent du CPR, 2018).

Les réactions des bénéficiaires sont multiples. Certains expriment leur contentement, d'autres désirent retrouver leurs anciennes semences. Le degré de contentement semble dépendre de la qualité et de la quantité des récoltes.

Ensuite, ces semences et plants améliorés doivent être renouvelés, et engendrent ainsi une dépendance envers les centres agronomiques. Selon certains enquêtés, ce mécanisme génère un appauvrissement des producteurs agricoles, car il nécessite des dépenses élevées avec des résultats incertains.

Par ce cas d'étude, il apparaît qu'il n'y a pas de distinction entre système semencier formel et informel du point de vue des paysans. Ceux-ci cherchent à se procurer des semences par différents canaux sans percevoir la réglementation qui sous-tend leur mise en place. Ainsi, bien que la réglementation ne reconnaisse comme semences que celles dites « améliorées » et qui ont été certifiées, il s'avère que ce fait n'a pas d'importance pour les paysans. Ce qui compte est ce qui peut être trouvé et semé selon leurs critères d'importance. Et malgré les nombreuses pressions pour formaliser le secteur semencier par l'imposition des variétés dites « améliorées », les variétés locales persistent, car les populations tiennent à leurs semences (agent de CADI, 2018). Mais ces pratiques sont relativement invisibles, car elles ne font pas l'objet de régulation écrite et diffusée.

Étant donné que l'implémentation des réglementations dépend des financements des bailleurs, il s'avère que seuls les aspects financés sont effectifs. Ainsi, systèmes semenciers formels et informels coexistent. Toutefois, les larges multiplications semencières sont réalisées à partir de semences dites « améliorées » diffusées par des centres de recherche agronomique. Ainsi, dans le cas d'Idjwi, les paysans sont libres de cultiver, de multiplier et de diffuser leurs semences. Toutefois, l'insécurité semencière les pousse à se procurer des variétés à travers le secteur formel, où ils y trouvent des semences dites « améliorées ».

Conclusion

La politique semencière congolaise, à travers la promotion des semences dites « améliorées » tire son origine de l'héritage colonial. Depuis son Indépendance, elle a continué sur sa lancée en s'alignant sur les réglementations internationales, à travers l'OUA, puis l'UA, la FAO, et enfin les espaces de libres échanges, tels que la SADC et la COMESA. Cet engouement pour les semences dites « améliorées » participe de l'imaginaire scientifique. En effet, les premières conventions phytosanitaires datent du XIX^e siècle. S'en suivront des traités, protocoles, et règlements nationaux portant sur les semences. Ces réglementations perçoivent les maladies, les ravageurs et les aléas climatiques comme des menaces à combattre. Ces documents nous révèlent que les réponses émises par les États pour faire face au stress agricole s'appuient sur les sciences. Ainsi, le fait que sélection et production semencières soient réservées aux chercheurs, laboratoires et centres de recherche semble se baser sur le postulat que les sciences sont les seules à être capables de répondre aux aléas cultureux. Ensuite, au milieu du XX^e siècle, la régulation devient un instrument pour uniformiser la production de semences afin de faciliter les échanges commerciaux au niveau international.

Malgré les recommandations internationales pour une homogénéisation législative, il s'avère que la RDC n'est toujours pas dotée d'une loi semencière. Elle dispose cependant d'une réglementation semencière. Sa dernière version est le fruit d'ateliers organisés par Enabel. Sa mise par écrit ainsi que l'impression du Catalogue national des Variétés culturelles ont également été financées par ce bailleur de fonds. Ainsi, l'étude de l'élaboration et de l'implémentation de la réglementation semencière congolaise révèle que son impulsion est systématiquement extérieure. La politique congolaise semencière fonctionnerait donc de manière censitaire. En effet, elle serait le résultat des orientations des structures internationales qui financent ces politiques, et non pas le produit des aspirations de la population. Cette situation questionne de ce fait l'indépendance politique congolaise. Ainsi, l'absence d'engagement de l'État et de la prise en compte des réalités et intérêts ruraux se réalise au profit de la vision et de l'idéologie des organisations internationales.

Dans la pratique, la politique se traduit, entre autres, par la diffusion de semences dites « améliorées », c'est-à-dire produites en laboratoire. À partir des centres de recherches agronomiques comme l'Inera, celles-ci sont disséminées à travers des organisations sans but lucratif nationales à leurs bénéficiaires, qui sont notamment des organisations paysannes. En effet, seul ce type de semence est reconnue comme telle par les autorités congolaises responsables de leur certification. Bien que la régulation permette de s'assurer de l'origine et de la qualité des semences disponibles sur le marché, l'avènement des semences dites « améliorées » a plusieurs conséquences.

La première est la marginalisation des semences sélectionnées par les agriculteurs et les paysans depuis des générations. Leurs savoirs en sont, *in fine*, dévalorisés. Ensuite, la sélection, la production et la multiplication des semences dites « améliorées » nécessitent de nombreuses ressources en termes de connaissances, de temps, d'accès foncier et de moyens financiers. Cela permet à peu d'acteurs de les réaliser, provoquant une spécialisation et centralisation de ces pratiques ancestrales, ainsi que la privatisation et la marchandisation du secteur semencier. Ces circonstances prédisposent à la mise en place de rapports de dépendance entre les agriculteurs et les paysans envers les producteurs semenciers et les laboratoires. Alors que les paysans constituent déjà la couche de population la plus pauvre et vulnérable, la politique semencière met en place un contexte qui perpétue les inégalités voire les accroît.

Il ressort de cette recherche que le facteur principal qui favorise l'adoption des semences dites « améliorées » par les agriculteurs et les paysans est le manque de semences au début de chaque saison culturale. Les causes en sont multiples.

La première est la hausse démographique qui implique une pression foncière. Celle-ci a pour conséquence le déboisement des espaces, modifiant ainsi le contexte culturel. En effet, la terre se faisant rare, elle est cultivée sans répit, ce qui diminue fortement sa fertilité. La productivité agricole est alors en chute. Ainsi, la quantité insuffisante des récoltes ne permet pas à toutes les familles de se nourrir, et encore moins de garder des graines à semer pour la prochaine saison culturale. À ces éléments s'ajoutent des aléas climatiques, des maladies et des ravageurs. Ces facteurs fragilisent l'accès aux semences qui constitue un défi saisonnier. Ainsi, les populations du territoire d'Idjwi se trouvent régulièrement dans une situation d'insécurité semencière.

Il apparaît que la préoccupation étatique est de développer le pays par une croissance économique fondée sur l'expansion de l'agriculture. La stratégie politique est le développement d'une économie de marché à travers l'instauration d'un modèle agricole productiviste professionnalisant. Une manière d'y arriver est la transformation du secteur semencier. Elle s'exprime, entre autres, par l'injonction du recours aux semences dites « améliorées », et l'harmonisation de la régulation avec les normes internationales. Or, cette structuration engendre un système semencier de la dépendance. Alors que les ménages ruraux pratiquent une agriculture de subsistance basée sur une logique familiale, qui vise la diversification des cultures et l'autonomie semencière. De plus, cette politique n'est effective qu'au moyen des projets financés par différents bailleurs de fonds à travers les autorités étatiques, l'Inera et les ONG locales. Ce qui met en avant l'absence totale des acteurs directement concernés par les effets du système semencier formel dans l'élaboration de celui-ci.

Ainsi, le cas d'étude du système semencier des haricots du territoire d'Idjwi nous apprend que malgré l'absence de l'implémentation d'une régulation stricte (par l'établissement de brevet, de droits de propriété et par la criminalisation effective des systèmes semenciers paysans), l'autonomie et la souveraineté semencières des populations se trouvent néanmoins menacées en raison de l'insécurité agricole et semencière. Toutefois, les réponses apportées à cette insécurité s'inscrivent dans une logique de dépendance envers les centres de recherche agronomique, et de formalisation des systèmes semenciers.

Liste des acronymes

Bunasem	Bureau national des Semences
CGIAR	Groupe consultatif pour la Recherche agricole internationale
CIAT	Centre international de l'Agriculture tropicale
Comesa	Common Market for Eastern and Southern Africa
COV	Certificat d'Obtention végétale
CTB	Coopération technique belge
DHS	Distinction, Homogénéité, Stabilité
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
IFPRI	Institut international de Recherche sur les Politiques alimentaires
Ineac	Institut national pour l'Étude agronomique du Congo belge
Inera	Institut national pour l'Étude et la Recherche agronomiques
Ipapel	Inspection provinciale de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Élevage
ISTA	International Seed Testing Association
IITA	Institut international d'Agriculture tropicale
NTB	New Breeding Techniques
OGM	Organisme génétiquement modifié
OUA	Organisation de l'Unité africaine
SADC	Southern African Development Community
Senasem	Service national des Semences
UA	Union africaine

Bibliographie

- Bélanger, J. & Pilling, D. (éd.). 2019. *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*. FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture Assessments. Rome, 572 p.
- Berwouts, K. 2017. *Congo's Violent Peace: Conflict and Struggle Since the Great African War*. Londres : Zed books.
- Castoriadis, C. 1986. *Domaines de l'homme. Les carrefours du labyrinthe II*. Paris : Seuil (coll. « Empreintes »).
- Centre agronomique et vétérinaire tropical de Kinshasa. 2010. « La voix du Congo profond, le magazine d'un Congo rural en marche ».
- Commission de l'Union africaine. 2015. « Agenda 2063. L'Afrique que nous voulons. Plan décennal de mise en œuvre ».
- Département de l'Agriculture et du Développement rural. 1984. « Arrêté départemental portant sur la création et l'organisation du Bureau national semencier ».
- Département de l'Agriculture et du Développement rural. 1990. « Arrêté départemental portant sur la création et l'organisation d'un service national des semences ».
- Éla, J.-M. 1990. *Quand l'État pénètre en brousse... Les ripostes paysannes à la crise*. Paris : Karthala (coll. « Les Afriques »).
- ETC Group. 2015. « Breaking Bad: big ag mega-mergers in play dow + dupont in the Pocket? Next : Demonsanto? ». Communiqué.
- FAO. 2007 (27 juin). « Association internationale d'essais de semences (ISTA) ». En ligne sur : <http://www.fao.org/forestry/4995/fr/>
- Flohic, C. 2018. « Les semences en questions : de la terre à l'assiette ». *Vivre(s)* 2. Paris : Les ateliers d'Argol.
- Goffin *et al.* 1951. *Encyclopédie du Congo Belge*. Bruxelles : Bieleveld.
- Grall, J. & Lévy, B.R. 1986. *La Guerre des semences : quelles moissons ? Quelles sociétés ?* Paris : Fayard.
- Groupe de la Banque africaine de Développement. 2019. « Domaines d'intérêt particulier ». En ligne sur : <https://www.afdb.org/fr/propos/mission-et-strategie/areas-special-emphasis>
- Haubert, M. (éd.). 1997. *Les Paysans, l'État et le marché. Sociétés paysannes et développement*. Paris : Publication de la Sorbonne.
- Kerkvliet, B.J.T. 2009. « Everyday politics in peasant societies (and ours) ». *The Journal of Peasant Studies* 1 (36) : 227-243.
- Kloppenborg, J. 1988. *First the Seed. The Political Economy of Plant Biotechnology: 1492-2000*. Madison : University of Wisconsin Press.
- Kloppenborg, J. 2014. « Re-purposing the master's tools: the open source seed initiative and the struggle for seed sovereignty ». *The Journal of Peasant Studies* 41 (6) : 1225-1246. <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.875897>
- Lasswell, H.D. 1958. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland : World Publishers.

Chambers, R., Pacey, A. & Thrupp, L.A. (éd.) 1994. *Les Paysans d'abord. Les Innovations des agriculteurs et la recherche agronomique*. Paris : Karthala (coll. « Économie et développement »).

Lognon. 2018. *Histoires de semences. Résistances à la privatisation du vivant*. Aiguillon : Réseau semences paysannes.

Ministère de l'Agriculture et du Développement rural congolais. 2012. *Règlement technique de la production du contrôle et de la certification des semences des principales cultures vivrières et maraîchères*.

Ngalamulume Tshiebue, G. 2016. *Le Développement rural en RD Congo : quelles réalités possibles ?* Louvain-la-Neuve/Paris : Académia / L'Harmattan.

Niyonkuru, D. 2018. *Pour la dignité paysanne : expériences et témoignages d'Afrique, réflexions, pistes méthodologiques*. Bruxelles : GRIP.

Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition. 2016. « Conserver les semences entre les mains des peuples ». Berlin.

OUA. 1967. Convention phytosanitaire pour l'Afrique.

RDC. 2011. « Loi n° 11/022 portant sur les principes fondamentaux relatifs à l'agriculture ». *Journal officiel*.

Rhoades. 1994. « Le rôle des agriculteurs dans la création de la technologie agricole ». In R. Chambers, P. Arnold & L.A Thrupp (éd.), *Les Paysans d'abord. Les innovations des agriculteurs et la recherche agronomique*. Paris : Karthala (coll. « Économie et développement »), pp. 19-28.

Scott, J. 1985. *Weapons of the Weak: an Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Heaven : Yale University Press.

Scott, J. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven : Yale University Press.

Navdanya. 2012. « Seed freedom. A global citizen's report ». New Delhi.

Wattnem, T. 2016. « Seed laws, certification and standardization – outlawing informal seed systems in the Global South ». *The Journal of Peasant Studies* 43 (4) : 1-18. <https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1130702>