



Ministère de l'Agriculture,  
de la Pêche et de l'Artisanat



## DIRECTION NATIONALE DES STRATEGIES AGRICOLES ET DE L'ELEVAGE

PROJET RESILIENCE DES SYSTEMES ALIMENTAIRES AUX COMORES (FSRP\_KM, P177816),  
DON IDA E1830-KM /TF0C1418-KM

### COORDINATION NATIONALE DU PROJET

## TERMES DE REFERENCES POUR LE RECRUTEMENT D'UN CONSULTANT INDIVIDUEL POUR L'ELABORATION DE LA LOI SEMENCIERE DE L'UNION DES COMORES

### 1. Contexte et justification

Les cadres juridiques nationaux sont un pilier essentiel pour un système de contrôle alimentaire et semencier efficace. Dans tous les pays, les aliments et les semences sont régis par un ensemble complexe de lois et de règlements qui stipulent les exigences gouvernementales devant être satisfaites par les opérateurs de la chaîne alimentaire afin d'assurer une alimentation saine et de bonne qualité.

Généralement le terme « législation alimentaire et semencière » s'applique à l'ensemble des lois qui régulent la production, la manipulation et le commerce des aliments et des semences ; il couvre aussi la réglementation de la sécurité sanitaire, phytosanitaire et du contrôle des aliments ainsi que les aspects pertinents de la production et plus particulièrement les semences. Des exigences minimales de qualité sont incluses dans la loi afin d'assurer la pureté des aliments produits et l'exemption de pratiques frauduleuses susceptibles de tromper la vigilance du consommateur. En outre, la législation alimentaire doit couvrir toute la chaîne alimentaire, en commençant par la production semencière puis les contrôles au niveau de la ferme et tout le long du processus de production et de transformation, à partir de son stade le plus précoce jusqu'à la distribution et la consommation.

Compte tenu de l'importance de la sécurité sanitaire des aliments sur la santé publique, comme cité plus haut, en Union des Comores, une loi sur les denrées alimentaires a été adoptée et promulguée en 2013 et en suite remplacée par la loi N°17-005/AU adoptée en 2017 et promulguée par le décret N°17-113/PR du 26 octobre 2017 renforçant les dispositions qui ont été prises en 2013 ; une loi sur les intrants agricoles a été adoptée et promulguée en 2024 par le décret N°24-105/PR. Ces lois constituent les principales références et une base pour la définition d'exigences et d'objectifs nationaux de sécurité sanitaire et l'exposition des orientations, pour application aux secteurs spécifiques de la chaîne alimentaire.

Le système de contrôle des semences et des denrées alimentaires, quelle qu'en soit la nature, doit pouvoir s'appuyer sur une législation rigoureuse. Bien que le cadre réglementaire soit appelé à varier d'un pays à l'autre, la législation doit avoir pour objectif premier et essentiel d'empêcher la vente d'aliments non conformes à la réglementation et aux normes alimentaires du pays. La solution idéale serait un texte de loi unique pour le contrôle des semences du pays.

Le système semencier national, dans sa configuration actuelle, présente des vulnérabilités structurelles qui freinent durablement les efforts visant à améliorer la productivité agricole. Il souffre d'un manque de mécanismes adaptés en matière de certification, de régulation variétale et de contrôle qualité. Ainsi, la faible structuration des filières entrave l'accès des producteurs à du matériel végétal certifié, performant et adapté aux exigences agroécologiques. En conséquence, la majorité des producteurs continue d'utiliser des semences issues de leurs propres récoltes. Bien que cette pratique traditionnelle témoigne d'un savoir-faire ancestral, elle ne permet pas d'atteindre les niveaux de rendement ni les seuils de résilience requis face aux aléas climatiques et aux pressions phytosanitaires croissantes. Dès lors, une réflexion concertée sur le renforcement du cadre juridique et technique du système semencier apparaît indispensable pour promouvoir une agriculture durable, inclusive et résiliente.

Le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Artisanat (MAPA), chargé de mettre en œuvre la politique définie par le Gouvernement de l'Union des Comores en matière de veille alimentaire et semencière, de lutte contre les fraudes et les risques alimentaires, a entamé un processus de réforme de la législation alimentaire. Il est chargé de traduire la politique alimentaire et nutritionnelle en actions concrètes.

Un travail structurant a été initié par le projet SEPAREF, mis en œuvre par la FAO avec l'appui de la Banque Africaine de Développement, ayant permis de réaliser un diagnostic exhaustif du système semencier national. Cette étude a mis en lumière les lacunes réglementaires, les faiblesses institutionnelles persistantes, ainsi que les opportunités tangibles de transformation. Elle a ainsi posé les bases d'une stratégie nationale ambitieuse et pragmatique, formalisée dans le document de Stratégie Nationale de Développement du Système Semencier 2025–2030.

C'est dans ce contexte, et dans le cadre des activités du projet FSRP mis en œuvre par le MAPA et financé par la Banque Mondiale, il est envisagé un accompagnement de la mise en œuvre concrète de cette stratégie, en appuyant notamment l'élaboration de la première loi semencière nationale.

Cette loi constitue un levier fondamental pour structurer la filière semencière comorienne. Elle vise à instaurer une gouvernance claire, à définir des règles strictes en matière de production, de certification et de traçabilité, à renforcer les capacités institutionnelles, et à encadrer l'organisation des producteurs et multiplicateurs dans des circuits formels, compétitifs et équitables, en cohérence avec les exigences de souveraineté alimentaire et de résilience agro-écologique. In fine, elle devra contribuer au développement des chaînes de valeurs agricoles en renforçant la compétitivité des produits alimentaires.

Ainsi, les présents termes de références prévoient le recrutement d'un consultant individuel pour l'élaboration de la loi semencière.

## 2. Objectifs de la mission

L'objectif général de cette mission est de renforcer le cadre juridique, légal et réglementaire du secteur de l'alimentation et semencier adapté aux réalités agroéconomiques des Comores tout en s'alignant aux différentes évolutions juridiques au niveau international et régional (**SADC, COMESA**). Cette démarche vise à renforcer la gouvernance sectorielle, et à soutenir les dynamiques de transformation agricole dans une perspective de durabilité, de résilience et de souveraineté alimentaire.

De manière spécifique, il s'agit de :

- Faire un diagnostic des forces, faiblesses, opportunités et menaces du cadre juridique et institutionnel en vigueur, et fournir des recommandations spécifiques pour l'amélioration du cadre juridique tenant compte de l'analyse des écarts et des faiblesses et inconsistances identifiées ;
- Effectuer un benchmark des législations semencières des pays de la COI, de la SADC, du COMESA et autres États insulaires comparables ;
- Identifier les rôles, mandats et responsabilités des acteurs de la filière ;
- Élaborer un avant-projet de loi semencière adapté au contexte national ;
- Organiser et animer un atelier national de validation ;
- Elaborer la loi semencière de l'Union des Comores et ses textes d'applications pour rendre concret sa mise en œuvre ;
- Identifier et recommander les actions extraréglementaires devant favoriser la mise en œuvre de cette loi.

Pour réaliser cette activité, le consultant devra s'appuyer sur le rapport d'évaluation de la FAO et les orientations de la stratégie semencière nationale 2025–2030, ainsi que tout autre document pertinent, en liant notamment la loi sur les denrées alimentaires et la loi relative aux intrants agricoles.

### **3. Résultats attendus**

Au terme de cette étude :

- Un diagnostic des forces, faiblesses, opportunités et menaces du cadre juridique et institutionnel en vigueur est réalisé ;
- La loi sur les denrées alimentaires et les textes existants sont analysés ;
- La loi sur les intrants agricoles est analysée ;
- La loi semencière avec ses textes d'applications sont élaborés et validés par les parties prenantes.
- Les actions prioritaires à mener pour garantir le respect de la loi semencière et ses textes d'application sont identifiées et recommandées;
- Des actions extraréglementaires devant favoriser la mise en œuvre de cette loi sont proposées.

L'ensemble de ces actions vise à doter les Comores d'un cadre législatif semencier national renforcé, construit sur une analyse juridique approfondie, aligné sur les législations régionales pertinentes, et validé par un processus inclusif et participatif. Ce cadre juridique permettra de mettre en œuvre un dispositif réglementaire cohérent et opérationnel, adapté aux réalités agroéconomiques du pays, et capable de soutenir durablement la structuration et la compétitivité de la filière semencière.

### **4. Description des tâches**

Afin d'atteindre les objectifs et de produire les différents livrables attendus (voir la section « livrables »), le consultant aura les tâches et responsabilités spécifiques suivantes (non exhaustive) :

- Mener une enquête sur les lieux de production, de transport et de commercialisation, les laboratoires de recherche, de production et de contrôle, les pépinières et les poste de contrôles des semences aux Comores pour vérifier le dispositif mis en place ;
- Mener des concertations avec les parties prenantes liées dans le domaine des semences pour recueillir les avis, et commentaires sur la législation à mettre en place ainsi que leurs différentes préoccupations ;

- Faire l'état des lieux du droit à l'alimentation (l'évolution des textes juridiques et leur application ; l'analyse des textes, politiques, programmes et stratégies existants ayant un lien avec la législation semencière ; les défis à relever pour garantir l'application de cette loi; etc.) ;
- Comparer et analyser la législation semencière de l'Union des Comores à celui d'autres pays (pays de la COI et limitrophes SADC et COMESA), et proposer des recommandations d'amélioration s'appuyant sur ces expériences étrangères,
- Analyser la loi des intrants agricoles des Comores ;
- Analyser l'environnement technique ; la capacité du MAPA à répondre aux besoins et aux attentes de la législation ; et la capacité à connaître et mobiliser les avantages découlant de la législation ;
- Analyser la performance des partenariats public-privé (PPP) existants aujourd'hui entre l'Etat et les autres partenaires concernés à ces dispositions réglementaires.
- Elaborer la loi semencière
- Proposer les actions extraréglementaires devant favoriser la mise en œuvre de cette loi
- Élaborer un exposé de motifs clair et structuré, permettant de justifier les objectifs poursuivis, les principes directeurs ainsi que les enjeux économiques, sociaux et environnementaux liés à la loi semencière. Cet exposé de motifs servira de base explicative pour accompagner le texte de loi, faciliter sa compréhension par les décideurs et les parties prenantes, et démontrer sa pertinence au regard des priorités nationales en matière de développement agricole et de sécurité alimentaire.

Le consultant devra adopter une démarche participative, inclusive et ancrée dans la réalité nationale, s'appuyant sur les travaux de la FAO et en concertation avec les parties prenantes clés du secteur. Il devra harmoniser les propositions avec les normes régionales (COMESA, SADC, **CIPV, SPS, CODEX**) et impliquer les trois îles dans les consultations.

## **5. Livrables**

A l'issue de la mission, le Consultant devra fournir les livrables suivants :

- Un rapport de démarrage comportant une description détaillée (compréhension des TDR), les démarches méthodologiques, le planning/calendrier de la mission et un calendrier prévisionnel des livrables ainsi que les personnes ressources à contacter et qui sera validé par l'**UGP**, la Banque mondiale et le MAPA ;
- Un rapport provisoire contenant :
  - les résultats du diagnostic juridique et institutionnel ;
  - une note comparative des législations régionales/internationales ;
  - un document de cadrage présentant les options juridiques ;
  - un draft du projet de loi semencière et des textes d'application et les actions extraréglementaires devant favoriser la mise en œuvre de cette loi.
- Un rapport final comportant le projet de loi semencière et texte d'application prêt à être transmis aux instances légales et intégrant les recommandations des parties prenantes concernées lors de l'atelier national de validation.
- Élaborer un exposé de motifs clair et structuré facilitant la compréhension de la loi par les décideurs.

## **6. Durée de la consultation**

La durée de la mission est de 45 jours calendaires, à compter de la date de signature du contrat. Le Consultant réalisera les activités en fonction du calendrier de la mission qu'il établira dans le rapport de démarrage.

## **7. Aspects administratifs**

Le consultant travaillera sous la supervision du Coordonnateur du projet FSRP, sous l'autorité du Directeur National des Stratégies Agricoles et de l'Elevage et du Secrétariat Général du MAPA. Tout extrant ou produit devra être validé par l'UGP et les entités citées plus haut. Le Consultant utilisera ses propres matériels et équipements informatiques pour la réalisation du travail. Des rencontres techniques avec l'équipe de projet, la **DNSAE, l'INRAPE**, les responsables des projets **AEPF** et SEPAREF pourront être réalisées autant que possible afin de s'assurer d'un bon déroulement du travail.

## **8. Profil du consultant**

Le consultant devra :

- Être diplômé de l'enseignement supérieur (Bac + 5) en Sciences juridiques et Sociales ou toute autre discipline apparentée spécialisé en droit rural, agricole ou agroalimentaire ;
- Avoir réalisé au moins trois (03) missions similaires ;
- Avoir au moins trois (3) ans d'expériences dans l'élaboration des documents à caractère juridique ;
- Avoir une bonne connaissance du contexte socio-économique et juridique international, régional et national ;
- Avoir une bonne connaissance en matière de réglementation et de législation sur la sécurité sanitaire des aliments et des lois sur les produits alimentaires et semencières ;
- Excellentes compétences en communication en français écrit et oral et une maîtrise de la communication institutionnelle constituerait un atout supplémentaire ;
- Avoir une bonne expérience dans les réformes des textes législatifs et réglementaires du pays ;
- Bonne maîtrise des systèmes semenciers africains et des normes régionales (SADC, COMESA, CIPV, SPS, CODEX) serait un plus ;
- Avoir une forte capacité à travailler sous pression, avec des délais courts ;
- Avoir une bonne maîtrise de l'outil informatique ;
- Être immédiatement disponible.

## **9. Dossiers de candidature**

Le dossier de candidature doit être composé des pièces suivantes :

- Une lettre de motivation datée, signée et adressée au Coordonnateur du projet,
- Un curriculum vitae (CV) actualisé et avec photo, incluant les références de trois (3) personnes pouvant attester les compétences techniques et qualités interpersonnelles du candidat ;
- Les copies des diplômes, attestations de formation et autres documents justifiant la qualification et l'expérience requise du consultant,

## **10. Proposition technique et Financière**

- Le Consultant retenu, fera une proposition technique, expliquant sa compréhension des TDRs, la démarche, ainsi que les outils et méthodes, qu'il compte utiliser pour atteindre les résultats escomptés.
- L'offre technique devra préciser les références techniques, la méthodologie les outils et leurs contenus, le chronogramme d'exécution des différentes prestations et toutes autres pièces pouvant prouver l'expertise dans ce champ de compétence, etc.
- La proposition financière devra indiquer tous les coûts liés à la prestation pour la durée de la mission.

Le dossier de candidatures doit porter la mention « **Avis de recrutement d'un consultant pour l'élaboration de la loi semencière de l'Union des Comores** » et déposé sous plis fermés, au Siège de la Coordination Nationale du Projet FSRP, sise Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Artisanat, Ex CEFADER – Mdé. Il peut être aussi soumis électroniquement auprès du Secrétariat du FSRP à l'adresse suivante : [projetsrp@gmail.com](mailto:projetsrp@gmail.com), au plus tard le 25 novembre 2025 à 14 h 00 heure de l'Union des Comores.

**NB : Seulement les dossiers de candidature incluant tous les documents ci-dessus seront être retenus pour la sélection.**

Toute demande de clarification doit être envoyée par écrit ou par e-mail à l'adresse citée au paragraphe précédent. L'UGP répondra par écrit ou par e-mail, et enverra à tous les soumissionnaires les copies des réponses écrites avec toutes les clarifications nécessaires sans mentionner l'auteur de la question.