

**5<sup>ème</sup> rencontre du réseau européen de semences 'Libérons la Diversité!'**  
Volkshaus, Graz, Autriche -  
Atelier 1 25 Mars 2010, 14h

## **Révision des lois européennes sur les semences**

**Introduction RSP, Guy Kastler :**  
**L'évolution conjointe du paysage législatif européen et des stratégies industrielles  
d'appropriation de nos ressources vitales**

### **Sommaire**

<u>Sommaire.....</u>	<u>1</u>
<u>I – LE CONTEXTE .....</u>	<u>2</u>
<u>1. L'impact juridique des nouvelles biotechnologies dans la stratégie d'appropriation des semences.2</u>	
<u>2. La CDB et le TIRPAA : hauts lieux d'influence où la légalisation de la biopiraterie s'affronte aux droits des peuples et des agriculteurs.....</u>	<u>4</u>
<u>3. La sécurité sanitaire, environnementale et la biosécurité au secours des intérêts des firmes semencières.....</u>	<u>6</u>
<u>II - LES VARIETES DE CONSERVATION OU CREES POUR REpondre A DES CONDITIONS DE CULTURES PARTICULIERES.....</u>	<u>7</u>
<u>III – LES LEGISLATIONS NATIONALES « INNOVANTES ».....</u>	<u>8</u>
<u>1. Les semences de ferme.....</u>	<u>8</u>
<u>2. Les variétés « amateurs » .....</u>	<u>9</u>
<u>3. Les variétés de conservation.....</u>	<u>10</u>
<u>4. Les variétés pour l'agriculture biologique.....</u>	<u>10</u>
<u>5. La VAT gazon par grandes régions européennes et VAT Environnementale française.....</u>	<u>11</u>
<u>6. La commercialisation et les échanges « informels » de semences de variétés non inscrites.....</u>	<u>11</u>
<u>IV – LE PLAN D'ACTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE.....</u>	<u>12</u>

## I – LE CONTEXTE

La Commission Européenne a entamé en 2007 un processus de simplification des ses réglementations de commercialisation des semences et plantes (S&PM), ou « better regulation semences ». Elle a d'abord confié un travail d'évaluation à un bureau d'étude privé connu pour ses opinions favorables aux nouvelles biotech. Seule l'industrie semencière, le COPA-COGECA et quelques acteurs des semences bio ont été consultés. Sur la base de ce travail, la commission a proposé le 29 septembre 2009 un plan d'action visant à évaluer l'impact de la réforme envisagée. Cette réforme est présentée comme une simplification et une harmonisation techniques et non un bouleversement du cadre actuel. Elle concerne uniquement la commercialisation, sans toucher aux Droits de Propriété Industrielle. Elle apparaît cependant comme une tentative d'élaboration d'un nouveau compromis entre deux fractions de l'industrie semencière opposées sur leur stratégie concernant la propriété industrielle :

- les semenciers nationaux et les sélectionneurs traditionnels qui se sont développés à l'abri du catalogue obligatoire et du COV<sup>1</sup>
- les multinationales adeptes des nouvelles biotechnologies à la recherche d'un marché élargi débarrassé des contraintes étatiques et régulé par l'auto-certification et le brevet sur le gène s'exprimant dans la variété protégée par un COV.

### 1. L'impact juridique des nouvelles biotechnologies dans la stratégie d'appropriation des semences

Les nouvelles possibilités offertes par les biotechnologies de manipuler un ou plusieurs gènes dans une variété (fusion cellulaire, mutagenèse dirigée, transgénèse, nanotechnologies...) bouleversent les stratégies des entreprises industrielles semencières :

- **les semenciers traditionnels** continuent à sélectionner des variétés homogènes et stables en puisant dans le réservoir des semences paysannes enfermées dans les banques de gènes. Le **COV** leur accorde le monopole de la commercialisation des semences de leur variété, le **catalogue** élimine toute concurrence venant de semences paysannes non appropriables par un COV, car non stables et non homogènes. Les hybrides F1 les débarrassent de la concurrence des semences de ferme pour un nombre grandissant d'espèces. Pour les autres espèces, leur souci majeur est de récupérer **les royalties sur les semences de ferme** (règlement 2100/94) qu'ils « perdent » du fait de leur incapacité à identifier de manière simple les variétés cultivées par les paysans.
- **les semenciers utilisant les biotechnologies modernes** (appelés dans le texte « transformateurs ») mettent au point des technologies de manipulation des gènes qui peuvent être réutilisées dans de nombreuses variétés. **Le brevet sur le gène et sa fonction**, ou **sur la biotechnologie de manipulation du gène**, protège leur droit de propriété industrielle de la semence jusqu'à la récolte, qu'elle soit issue de semences commerciales ou de ferme, et si nécessaire jusqu'aux produits qui en sont issus. En effet, la directive 98/44 interdit certes de manière formelle le brevet sur les variétés végétales (ou les races animales), mais le réintroduit dans les faits en étendant la protection du brevet sur le gène à tout complexe biologique dans lequel le gène (ou la technique) protégé exprime sa fonction. La détection du gène breveté par analyse moléculaire dans le champ du paysan ou dans la chaîne

---

<sup>1</sup> Certificat d'Obtention Végétale

agroalimentaire est simple et peu onéreuse<sup>2</sup>. **Le marquage moléculaire est l'outil technique qui permet au semencier d'interdire ou de récupérer ses royalties sur les semences de ferme.** Le souci des multinationales des biotech est de disposer d'un maximum de variétés pouvant héberger leurs gènes manipulés et de pouvoir les mettre sur le marché le plus vite possible. La protection de la variété disparaît derrière celle de la biotechnologie de transformation qui devient parfois aussi une **marque commerciale** (Round Up Ready, Clearfield, DUO System, ExpressSunT...)-. Pour ces transformateurs, le brevet sur le gène et la marque commerciale deviennent les nouveaux outils garantissant leur monopole sur le marché<sup>3</sup>.

En 1991, l'extension de la protection du COV aux **variétés essentiellement dérivées** a permis à l'UPOV<sup>4</sup> de pacifier la cohabitation entre ces deux stratégies : elle donne une base légale à la qualification des semences de ferme comme « contrefaçons » et au partage des royalties entre l'obtenteur et le propriétaire du brevet sur le gène. Cependant, de nouvelles contradictions apparaissent aujourd'hui. Les obtenteurs s'estiment victimes de distorsion de concurrence vis-à-vis de leur confrères détenteurs de brevets parce qu'ils « perdent » la plupart des royalties sur les semences de ferme. Par contre, la **durée des essais DHS**<sup>5</sup> devient excessive pour les transformateurs qui se contentent d'insérer ou de manipuler un gène dans une variété existante et très vite commercialisable, alors qu'elle n'est pas un handicap pour les sélectionneurs traditionnels dans la mesure où elle correspond aux dernières étapes de leur processus de sélection relativement long. De plus, la manipulation génétique peut déstabiliser certains caractères variétaux lors des premières années de multiplication, ce qui affaiblit aussi l'homogénéité des variétés génétiquement manipulées.

On voit ainsi une partie de l'industrie (les transformateurs) se réjouir des revendications des agriculteurs bio, des semences paysannes et des défenseurs de la biodiversité qui demandent :

- l'assouplissement des normes DHS et VAT<sup>6</sup> et la simplification des procédures d'inscription au catalogue
- ou pour les plus libéraux d'entre eux, un marché « libre » des semences régulé par le droit des marques et le brevet sur le gène.

Au prétexte de raccourcir les délais d'inscription, l'utilisation de marqueurs moléculaires lors des essais pour l'inscription au catalogue ou le dépôt de COV fait l'objet de nombreux travaux de recherche. **Le fichage génétique des variétés émerge comme le nouvel outil d'un possible compromis entre les défenseurs du COV et ceux du brevet autour du cumul du COV sur la variété et du brevet sur le gène.**

#### Avantages du COV pour l'obtenteur

- le COV exonère l'obtenteur de toute information sur la technologie de production de la variété, information qui est devenue la hantise de tous les utilisateurs de biotechnologies depuis la « mésaventure » des OGM en Europe. C'est pourquoi les

<sup>2</sup> Quelques dizaines d'euros

<sup>3</sup> La stratégie de marque est déjà utilisée pour les espèces sans catalogue obligatoire (Fleurs Roses, Fruits, comme les pommes « grany ») ou pour des produits finis avec diffusion des semences uniquement par contrat d'intégration (pains Jacquet de Vilmorin).

<sup>4</sup> Union pour la Protection des Obtentions Végétales

<sup>5</sup> Distinction, Homogénéité, Stabilité

<sup>6</sup> Valeur Agronomique et technologique

transformateurs restent fortement attachés au COV et à l'exclusion des nouvelles biotech autre que la transgénèse du champ d'application de la réglementation européenne sur les OGM<sup>7</sup>,

- l'obligation de description de l'invention et donc d'information sur la biotechnologie utilisée ne concerne que le brevet sur le gène déposé à l'Office des brevets, sans obligation d'indication des variétés dans lesquelles le gène sera inséré par la suite. L'inscription au catalogue, le dépôt d'un COV à l'OCVV<sup>8</sup> et la commercialisation d'une variété contenant un gène breveté n'exigent aucune indication ni sur la présence de ce gène ni sur l'existence du brevet qui le protège<sup>9</sup>. Ce qui n'empêche pas ce brevet de pouvoir être « actionné » pour récupérer des royalties sur d'éventuelles semences de ferme,
- la caractérisation moléculaire de la variété protégée par un COV pourrait permettre de récupérer les royalties sur les semences de ferme presque aussi efficacement que le brevet sur le gène.

Ce compromis autour de la propriété industrielle est encore inachevé pour des raisons techniques : définition de critères moléculaire pertinents permettant de caractériser à la fois les variétés et les gènes. C'est pour rendre possible sa construction que les discussions de « better regulation semences » se concentrent autour de l'évolution des règles de commercialisation (catalogue et certification) qu'il nécessite, en évitant d'aborder frontalement la question sous-jacente de la propriété industrielle.

Mais ce compromis est aussi le germe d'un nouveau conflit entre les semenciers traditionnels et les transformateurs. Avec le phénomène des « brevets sous dépendance », une poignée de multinationales s'est déjà emparée d'immenses portefeuilles de brevets sur la quasi-totalité des actuels gènes d'intérêt des principales plantes cultivées. Leurs concurrents ne trouvent peu à peu plus aucun fond génétique intéressant qui ne soit pas déjà breveté. Ils n'ont plus pour seul choix que d'accepter les droits de licence qui se soldent la plupart du temps par une absorption directe ou déguisée. C'est la raison pour laquelle, la Commission Européenne a déjà annoncé qu'après la réforme « better regulation semences », le dossier de la propriété intellectuelle devra être rouvert.

## **2. La CDB<sup>10</sup> et le TIRPAA<sup>11</sup> : hauts lieux d'influence où la légalisation de la biopiraterie s'affronte aux droits des peuples et des agriculteurs**

Les nouveaux enjeux autour de **l'exploitation de la biomasse** par les industries énergétiques et chimiques relancent le débat sur **la biodiversité**. Après s'être emparé du quart de la biomasse mondiale, celle qui est cultivée, l'industrie vise les trois quarts restant constitués de

<sup>7</sup> La directive 2001/18 exclut une partie importante des techniques d'obtention d'OGM de son champ d'application : les fusions cellulaires d'espèces sexuellement compatibles et la mutagenèse. Or les techniques actuelles, comme la sélection assistée par marqueur associée à l'utilisation de méganucléases qui permettent de choisir le gène devant subir une pression mutagène ciblée, font de la mutagenèse une technique comparable à la transgénèse pour manipuler et breveter les gènes, sans pour autant diminuer les risques d'effets non intentionnels incontrôlables.

<sup>8</sup> Office Communautaire de variétés végétales

<sup>9</sup> plus de 80 brevet auraient été ainsi déposés à l'Office Européen des Brevets (OEB). Nous n'avons malheureusement d'informations que sur ceux qui font l'objet d'une contestation juridique : choux brocoli, tomate, Voir : [www.no-patents-on-seeds.org](http://www.no-patents-on-seeds.org), <http://www.evb.ch/fr/p25015831.html>, Décision de la Grande chambre de recours, 20 décembre 1999

<sup>10</sup> Convention sur la Diversité Biologique

<sup>11</sup> Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture

biomasse sauvage. Le brevet sur le gène reste le principal outil de son appropriation, qu'il s'agisse de gènes des bactéries destinées à sa transformation énergétique ou des gènes d'intérêt industriels (énergie, chimie...) présents ou introduits dans des plantes sauvages ou cultivées. La stratégie du catalogue, consistant à n'autoriser la mise sur le marché que des variétés préalablement sélectionnées pour être appropriables et à enfermer le reste de la biodiversité dans des banques de gènes d'accès très réglementé, devient contre-productive. Comme pour les semenciers transformateurs, les opportunités d'appropriation ou d'introduction de gènes brevetés se trouvent pour les industriels de la biomasse dans la biodiversité cultivée et sauvage déjà existante. Contrairement aux semenciers traditionnels, ils n'ont pas besoin de la faire disparaître pour laisser toute la place à « leurs » variétés, il leur suffit au contraire d'y introduire leurs gènes brevetés pour s'en emparer.

Depuis 1992, tout brevet déposé sur un élément de biodiversité est soumis à la CDB, et depuis 2005 au TIRPAA pour les ressources incluses dans son système multilatéral d'accès, tous deux approuvés ou ratifiés par les états européens : souveraineté nationale, consentement préalable et partage des avantages s'imposent en contrepartie du brevet sur le gène. En l'absence de système international contraignant, la majeure partie des Etats européens n'ont cependant pas transcrit la CDB ni le TIRPAA dans leur droit national. Mais l'industrie est désormais pressée de s'emparer de l'essentiel de la biodiversité mondiale concentrée près de l'équateur. C'est pourquoi elle pousse à la conclusion d'un **régime international d'APA (Accès et Partage des Avantages)**, qui devrait être adopté lors de la 10<sup>e</sup> conférence des Parties de la CDB (Nagoya, **octobre 2010**). La transcription de la CDB en droit national s'imposera alors à tout état qui ne voudra par voir sa biodiversité pillée sans son consentement ni aucune compensation par des industries étrangères.

En 1998, l'acceptation du brevet sur le gène n'a été rendue possible qu'après une campagne orchestrée par l'industrie pharmaceutique derrière le slogan « des brevets pour la vie » brandi par des handicapés défilant en chaise roulante devant le Parlement européen. De même, on voit aujourd'hui l'industrie pharmaceutique revendiquer haut et fort l'application de la CDB pour pouvoir commercialiser de nouveaux médicaments obtenus à partir de plantes des forêts amazoniennes.

Une transcription de la CDB en droit national sans transcription du TIRPAA imposerait cependant des conventions bilatérales de consentement préalable et de partage des avantages pour chaque demande d'accès à des ressources nationales collectées après 1993. Une telle contrainte est inacceptable pour les industriels de la semence habitués à accéder librement aux ressources des collections nationales qu'ils considèrent comme leur patrimoine commun prétendant qu'il appartient à l'humanité toute entière. C'est pourquoi, après s'être opposés à toute transcription de la CDB, ils s'y rallient aujourd'hui à condition qu'une partie du TIRPAA soit aussi transcrite en droit national : celle qui **verse les collections nationales dans le système multilatéral** (proposition que l'on retrouve dans l'actuel projet de loi de modernisation agricole français). Le système multilatéral offre un accès direct à la totalité des ressources qu'il regroupe et remplace le partage bilatéral des avantages (entre un cédant et un cessionnaire) par la rémunération d'un fond de partage des avantages géré par le Traité. Mais cette rémunération ne s'impose qu'en cas de dépôt d'un brevet et non en cas de protection de la ressource par un COV, au prétexte que celle-ci reste librement disponible pour la recherche. Vu que les semenciers européens ne protègent par des brevets que des gènes manipulés (synthétiques ou mutés), et non issus de la ressource elle-même, et qu'ils ne commercialisent que des variétés protégées par des COV, sans aucune obligation d'information sur l'éventuelle présence de gènes brevetés, ils s'exonèrent grâce au système multilatéral de toute

obligation de partage des avantages. **Malgré la CDB, le système multilatéral du TIRPAA permet au COV de continuer à légaliser la biopiraterie, y compris en cas de commercialisation de variétés contenant des gènes brevetés.**

Cette transcription remet cependant aussi à l'ordre du jour la transcription nationale des autres articles du TIRPAA, notamment les articles 5 et 6 relatifs aux politiques agricoles favorisant **la conservation à la ferme** et l'article 9 relatif aux **droits des agriculteurs** de conserver, ressemer, échanger et vendre leurs semences de ferme, de protéger leurs savoirs traditionnels et de participer aux décisions nationales sur la biodiversité. De même, la communication sur la biodiversité relance le débat sur les variétés populations traditionnelles qui exigent un assouplissement des critères DHS pour pouvoir être inscrites. Les semenciers traditionnels sont opposés à ces évolutions, tandis que les semenciers producteurs de plantes manipulées par les biotechnologies modernes, persuadés que leurs brevets sur les gènes leur permettront de s'emparer de toutes les semences, sont au contraire enclins à les présenter comme monnaie d'échange pour faire accepter le marquage moléculaire et les gènes brevetés.

### **3. La sécurité sanitaire, environnementale et la biosécurité au secours des intérêts des firmes semencières**

Les dommages sanitaires, environnementaux et les risques de contaminations génétiques générés par l'agriculture industrielle ou transgénique moderne provoquent une inquiétude toujours plus vive qui se traduit par une très forte demande sociale de sécurité sanitaire, phytosanitaire, environnementale et de biosécurité, largement relayée par les ONG environnementales. Les nouveaux risques climatiques et alimentaires viennent amplifier cette demande. L'UPOV rappelle dans toutes ses réunions officielles l'importance d'interdire la commercialisation de semences de mauvaise qualité sanitaire, en soulignant que cette qualité ne peut être maîtrisée que par des « professionnels » (sous entendu, les agriculteurs ne sont pas des semenciers professionnels et produisent des semences « à risques »). Les lois se multiplient pour contraindre l'industrie à devenir responsable et à maîtriser ces risques. Dans le même temps, le président français Sarkozy indique au congrès de la FNSEA (principal syndicat d'agriculteurs français) en 2008 que la préférence communautaire s'appuie désormais sur les normes sanitaires et environnementales : le message sur l'instrumentalisation de ces normes à des fins purement économiques ne peut pas être plus clair.

La réglementation européenne sur les OGM (2001/18 et 1829/2003) renvoie aux Etats la responsabilité des règles de coexistence. Alors qu'elle n'a pas encore fixé de seuil concernant la contamination des semences, la récente mésaventure des cultivateurs canadiens de lin à huile indique déjà l'intérêt des nouvelles normes de biosécurité pour l'industrie : pour sécuriser leurs livraisons, les agriculteurs sont contraints d'abandonner leurs semences de ferme qui pourraient être contaminées par des OGM et d'acheter des semences commerciales certifiées, alors que ce sont ces mêmes semences certifiées qui sont à l'origine des contaminations.

De même, les contraintes du « paquet hygiène » et des nouvelles méthodes de certifications selon la méthode HACCP<sup>12</sup> définies dans le règlement 882/2004 s'imposent peu à peu à toutes les productions agricoles, végétales comme animales.

---

<sup>12</sup> Analyse et maîtrise des points à risque

Enfin, le dernier règlement 1107/2009 sur les pesticides demande à chaque Etat membre d'élaborer un plan chiffré de réduction des pesticides. Ces nouvelles contraintes s'imposent à l'évaluation des semences mises sur le marché et à la biovigilance obligatoire lors de leur utilisation. De plus, la diminution d'intrants, calculée lors de l'évaluation des variétés sur la base des quantités de matières actives épandues ou sur l'indice de fréquence des traitements (IFT) et jamais sur le degré de toxicité des pesticides, favorise par ricochet les semences traitées avec des produits systémiques diffusant durant toute la vie de la plante (comptabilisés pour un seul traitement à faible dose), les variétés manipulées pour produire elles-mêmes leurs propres pesticides (non comptabilisés car non « épandus »), pour tolérer les herbicides (générant une diminution très éphémère de l'utilisation d'herbicides seule comptabilisée, suivie d'une augmentation importante) ou encore pour présenter des résistances spécifiques, facilement identifiables mais dans de nombreux cas vite contournées.

La communication sur les risques liés aux pesticides favorise par contre le développement des agricultures biologique et paysanne. Mais dans le cadre de l'évaluation actuelle des variétés « au cas par cas », les variétés destinées aux agricultures biologiques ou paysannes sont considérées comme insuffisamment résistantes aux maladies. En effet, elles privilégient certes des résistances génétiques spécifiques durables, mais surtout l'adaptation à des agroécosystèmes qui réduisent la pression des maladies par diverses techniques (biodiversité, longueur des rotations, stimulation de la vitalité globale de la plante, etc...). C'est le couple « semences / mode de production » (agriculture biologique ou paysanne) et non la génétique seule qui permet la résilience. Cette contradiction remet à l'ordre du jour une nécessaire évolution de la réglementation sur la VAT.

## **II - LES VARIETES DE CONSERVATION OU CREES POUR REpondre A DES CONDITIONS DE CULTURES PARTICULIERES**

La possibilité pour les Etats de définir des conditions particulières « dans lesquelles les semences peuvent être commercialisées en ce qui concerne la conservation in situ et l'utilisation durable des ressources génétiques des plantes » apparaît pour la première fois dans une directive européenne de 1998 (98/95). Elle fait suite au plan d'action mondial pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation de la Conférence de Leipzig, réunie en 1996 suite à la signature de la CDB. Alors qu'elle avait déjà entamé le processus Better regulation censé les réformer, la Commission européenne a publié deux nouvelles directives semences sur les variétés de conservation.. Ces directives qui assouplissent à la marge les conditions d'inscription au catalogue pour des marchés de niche sont destinées à évoluer. La Commission finance d'ailleurs un programme de recherche destiné à faire des propositions pour les améliorer (Farm Seed Opportunities). Il est donc important d'en faire une analyse détaillée pour influencer sur ce qui peut évoluer.

La première directive 2008/62 du 20 juin 2008 concerne les variétés de grandes cultures agricoles et de pomme de terre. Grandes nouveautés :

- elle doit permettre l'inscription au catalogue de populations et même « d'ensemble de populations ou de clones »
- pour cela, les Etats peuvent adapter les dispositions concernant la DHS
- les essais officiels ne sont plus obligatoires et peuvent être remplacés par les résultats d'essais non officiels, les connaissances acquises lors de la culture et les informations venant des autorités ou organisations de conservation

Mais les restrictions sont importantes :

- les variétés doivent se conformer aux critères DHS de l'OCVV ou de l'UPOV, avec un maximum de 10% de hors type pour l'homogénéité, ce qui, particulièrement pour les espèces allogames, exclue toute population reproduite par multiplications successives et non à partir d'un retour aux lignées de base
- les variétés doivent être « traditionnellement cultivées » dans une région identifiée, ce qui exclut toute sélection paysanne récente, ou toute évolution de variétés traditionnelles
- la commercialisation des semences est limitée à la région d'origine ou d'adoption
- les quantités commercialisables sont restreintes<sup>13</sup>
- le coût de l'inscription et le contrôle des producteurs de semences est laissé à la discrétion des Etats qui peuvent très bien les transformer en barrières infranchissables

Les variétés de grandes cultures agricoles sont soumises à une obligation d'évaluation de leur VAT, mais les critères de cette évaluation sont de la compétence des seuls Etats membres. La directive 2008/62 ne précise rien en ce qui concerne la VAT. On peut en conclure que les Etats sont libres de n'imposer aucune évaluation de la VAT des variétés de conservation, mais qu'ils peuvent aussi déterminer des critères spécifiques ou garder les critères des variétés du catalogue commun.

La deuxième directive 2009/145 publiée le 26 novembre 2009 concerne les variétés d'espèces potagères. Elle reproduit sans changement les règles concernant les variétés de conservation, puis rajoute une nouvelle catégorie de « variétés créées pour répondre à des conditions de culture particulières ». Ce nouveau registre assouplit certaines restrictions imposées pour les variétés de conservation :

- les variétés récentes sont admises,
- les restrictions géographiques et quantitatives ont disparu,

tout en introduisant une nouvelle restriction concernant la taille des lots commercialisés, « le prix relativement élevé des semences vendues en petits conditionnements entraînant une limitation quantitative. »

Le gouvernement français a tenté jusqu'au bout de limiter cette nouvelle catégorie de « variétés créées pour répondre à des conditions de culture particulières » à la commercialisation pour les seuls jardiniers amateurs. Cette tentative peut paraître totalement déplacée puisque cette commercialisation n'implique pas à ce jour d'obligation d'inscription de la variété au catalogue. Cette inscription ne concerne en effet, dans la réglementation européenne actuelle, que les ventes de semences « en vue d'une exploitation commerciale », ce qui n'est pas le cas du jardinage amateur. Le gouvernement français n'a pas obtenu gain de cause, mais il convient de surveiller qu'il ne profite pas de la réécriture du règlement européen suite au processus Better régulation pour supprimer cette liberté.

### **III – LES LEGISLATIONS NATIONALES « INNOVANTES »**

#### **1. Les semences de ferme**

---

<sup>13</sup> Pour les céréales : 0,3% à 0,5% des quantités de semences commercialisées pour la même espèce, ou les semences nécessaires à la culture de 100 ha  
Pour les potagères, quantités de semences nécessaires à la culture de 40 ha de choux, 20 ha de betteraves, 10 ha de maïs...

Dès 1994, le règlement 2100/94 fait des semences de ferme une contre-façon soumise au paiement d'une « juste rémunération » des obtenteurs dont sont exonérés les « petits agriculteurs » (surface équivalent à moins de 92 tonnes de céréales). L'agriculteur est légalement obligé de déclarer à l'obtenteur son utilisation de semences de ferme, mais l'établissement de la preuve de la contrefaçon repose sur le seul obtenteur. Dans les faits, les obtenteurs n'indiquent pas l'existence ou l'absence de protection par un COV des semences commercialisées, les agriculteurs ne déclarent pas leur utilisation de semences de ferme aux obtenteurs et très peu d'obteneurs arrivent à prouver que c'est leur variété et non une autre qui a été réutilisée par un agriculteur.

Les obtenteurs allemands ont tenté de contraindre tous les agriculteurs à remplir un questionnaire, mais le syndicat « ABL » a fait valoir que les agriculteurs qui n'utilisent pas de variétés protégées n'ont aucune obligation vis-à-vis des obtenteurs et ont gagné avec cet argument devant la juridiction européenne.

Les obtenteurs anglais ont passé un accord avec les trieurs à façon qui prélèvent pour leur compte les royalties sur les semences de ferme : cet accord est limité aux espèces nécessitant un tri et aux agriculteurs faisant appel à des entreprises de service. Pour l'avoine, une taxe est prélevée sur chaque hectare ensemencé.

Les obtenteurs français ont signé un accord interprofessionnel avec le principal syndicat d'agriculteurs, la FNSEA, qui déclenche le prélèvement d'une Contribution Volontaire Obligatoire sur les livraisons de blé tendre. 80 % du montant de cette CVO est ensuite reversée aux obtenteurs proportionnellement à leurs ventes de semences, le reste alimente aussi un fond de recherche pour l'amélioration végétale. Ce mécanisme est facile à mettre en œuvre pour le blé tendre du fait de l'obligation de livrer toutes les récoltes à des organismes stockeurs agréés qui procèdent au prélèvement. Sans contrainte forte, il serait beaucoup plus difficile à appliquer pour d'autres espèces vendues sur le marché libre. Il a été en vain contesté par la CNDSF<sup>14</sup> sur le fait que les petits agriculteurs se trouvaient automatiquement prélevés et devaient demander eux-mêmes le remboursement de royalties qu'ils n'avaient pas à payer. Par contre, les agriculteurs qui ont demandé à être remboursés en affirmant avoir utilisé des variétés non protégées ont obtenu gain de cause bien qu'ils aient refusé d'indiquer la variété utilisée en s'appuyant sur la jurisprudence allemande. Cette CVO qu'un projet de loi français de 2006 veut étendre à toutes les espèces paraît donc juridiquement peu solide.

Les variétés commercialisées avec des gènes brevetés sont aujourd'hui en Europe des hybrides F1 (tournesol, maïs, choux...) laissant très rarement la possibilité d'utilisation de semences de ferme. Lors d'une récente réunion de l'UPOV, les obtenteurs australiens ont fait savoir qu'ils utilisaient le marquage moléculaire pour identifier leurs variétés à pollinisation libre et récupérer les royalties sur les semences de ferme.

## **2. Les variétés « amateurs »**

Le 26 décembre 1997, la France ouvrait en annexe du catalogue national, « pour les espèces potagères, un registre des « variétés anciennes pour jardiniers amateurs », sur lequel peuvent être inscrites les variétés anciennes notoirement connues destinées exclusivement à la vente en France et aux jardiniers amateurs, qui ne cultivent que pour leur propre consommation ». Le procès intenté contre l'association Kokopelli a pu faire croire que l'inscription de la variété sur ce registre était obligatoire pour toute vente de semences en vue d'un usage amateur, ou

---

<sup>14</sup> Coordination Nationale de Défense des Semences de Ferme

« d'une exploitation non commerciale ». Il n'en n'est rien. Kokopelli n'a jamais revendiqué ne vendre qu'en vue d'un usage amateur et l'arrêté, qui ne peut pas être contraire au droit européen, dit bien que ces variétés amateurs « peuvent » et non « doivent » être inscrites sur le registre.

Par ailleurs, il convient de préciser que les obligations qui découlent des directives catalogue ne concernent que la commercialisation des semences et non l'usage qui en est fait, contrairement par exemple aux directives sur les pesticides qui concernent les deux. Tant qu'il ne s'agit pas d'OGM, rien n'interdit en effet à un agriculteur de cultiver une variété amateur ou une variété qu'il a lui-même sélectionnée et inscrite sur aucun catalogue, puis d'en vendre la récolte sur le marché. Le débat sur cette utilisation professionnelle largement pratiquée de variétés amateurs sera sans doute relancé en France à l'occasion de la transcription en droit national de la récente directive 2009/145, introduisant une liste de variétés potagères « créées pour répondre à des conditions de culture particulières » qui reprend les dispositions du catalogue amateur en l'ouvrant explicitement à la commercialisation en vue d'une exploitation commerciale.

### **3. Les variétés de conservation**

Le 20 mars 2008, l'Italie anticipait la publication des directives européennes en publiant un décret sur les variétés de conservation. Ce décret ne faisait que donner un cadre national à des lois régionales antérieures. Faisant référence au TIRPAA et au lien entre la biodiversité et les communautés locales, ce décret permet aux agriculteurs de vendre (vente directe) des semences de variétés de conservation. Il interdit aussi l'inscription comme variétés de conservation de variétés génétiquement modifiées ou contaminées par des OGM, ainsi que la possibilité d'utiliser une variété de conservation pour créer un OGM. Cette dernière clause est une application des droits des agriculteurs de protéger leurs savoirs traditionnels inscrit dans le TIRPAA et est conforme au droit des brevets (déposés en Europe sur les transgènes) qui impliquent la reconnaissance du consentement éclairé. Elle constitue par contre une interprétation restrictive intéressante de l'UPOV qui ne prévoit aucune limitation à l'accès aux ressources phytogénétiques pour créer une nouvelle variété (privilege de l'obteneur). Par contre, les restrictions géographiques italiennes ne supportent aucune dérogation, contrairement à celles des directives européennes. Concernant la notion de région d'origine, le texte italien parle de "*domaine traditionnel de la culture de la variété [...] où la variété a développé ses propriétés*". C'est la seule aire géographique dans laquelle la production et la vente des semences sont autorisées, ce qui renforce la protection de l'utilisation de la dénomination de la variété dans la seule région traditionnelle de culture. Ce renvoi à la législation européenne sur la Dénomination d'Origine Protégée peut dans certains cas empêcher une diffusion suffisante pour préserver certaines variétés du risque de disparition et aller ainsi à l'encontre de l'objectif de conservation de la biodiversité cultivée.

La France a de son côté repris l'intégralité de la directive 2008/62 dans deux règlements publiés en janvier 2009, en soumettant les producteurs de semences aux mêmes contraintes que les producteurs de semences potagères standards.

### **4. Les variétés pour l'agriculture biologique**

La directive 98/95 a aussi ouvert pour les Etats la possibilité de définir des conditions particulières de commercialisation pour les variétés destinées à l'agriculture biologique. L'Autriche a mis en place dès 2002 des essais VAT spécifiquement bio qui ont permis

l'inscription d'un vingtaine de variété de blé et d'orge. L'obteneur choisit d'inscrire sa variété pour l'A.B, pour l'agriculture conventionnelle ou les deux. L'Allemagne a aussi mis en place des essais VAT bio, mais la variété candidate doit aussi passer les tests VAT conventionnels, ce qui augmente considérablement le coût pour des variétés qui ont encore une diffusion faible. La France a tenté de mettre en place des essais VAT « faibles intrants », la variété devant subir aussi les tests conventionnels. Mais ce système a été un échec pour les variétés destinées à l'agriculture biologique, non seulement à cause de son coût, mais aussi parce que les variétés recherchées pour la bio ne sont pas adaptées aux conditions des essais « faibles intrants » qui se consistent en une réduction des doses de semis, une suppression du premier apport d'azote et la réduction d'une part des traitements fongicides. La France s'oriente donc vers des essais spécifiquement bio, à côté des essais faibles intrants.

Par contre aucun pays n'a défini de critères DHS plus souple pour les variétés bio. Les variétés populations reproduites par multiplications successives sont pourtant particulièrement performantes pour favoriser l'adaptation à des conditions locales diversifiées et changeantes non homogénéisées par des intrants chimiques. Mais l'industrie semencière européenne s'oppose à ce que les variétés bio bénéficient de la même possibilité d'adaptation des critères DHS que les variétés de conservation. Elle considère en effet que, si la bio est appelée à se développer, elle ne peut pas être considérée comme un marché de niche et que les semences bio doivent donc répondre aux mêmes « normes de qualité » que les semences conventionnelles

### **5. La VAT gazon par grandes régions européennes et VAT Environnementale française**

Les essais VAT pour les plantes à gazon ont récemment ouvert de nouvelles pistes d'évolution. Une entente entre pays a permis de sortir d'essais nationaux et de définir une VAT européenne évaluée dans cinq « grandes régions » comprenant chacune plusieurs pays, sur le modèle des nouvelles AMM des produits phytopharmaceutiques. Une partie importante des parcelles d'essais se trouvent chez les entreprises semencières les plus importantes du secteur. Les protocoles et le plan de contrôle sont accrédités par les pouvoirs publics. Mais ce sont les entreprises qui assurent elles-mêmes le contrôle qui est ensuite uniquement validé par les pouvoirs publics sur la base de documents administratifs. Ces deux innovations ont reçu un accueil très favorable de l'ESA (Association européenne des semenciers) qui milite pour un élargissement du marché correspondant aux réseaux d'évaluation et une auto-certification sous contrôle officiel.

A l'automne 2009, les autorités françaises ont décidé d'ajouter aux essais VAT un nouveau critère de Valeur Environnementale visant à favoriser grâce à la génétique la diminution d'intrants. S'il vise à conserver les systèmes de cultures intensifs et basés sur des rotations courtes ou des monocultures en ne proposant que quelques rustines exclusivement génétiques aux impasses agronomiques qu'elles engendrent, ce nouveau critère ne sera qu'une fuite en avant supplémentaire dans la catastrophe environnementale, économique et sociale déjà engagée. Il peut par contre être un facteur de progrès s'il vise à augmenter la diversité et la variabilité de l'offre variétale dans le but de l'adapter à une plus grande diversité d'environnements et de systèmes agraires moins standardisés par les intrants chimiques.

### **6. La commercialisation et les échanges « informels » de semences de variétés non inscrites**

La Suisse, qui n'est pas membre de la CE mais de « l'espace semencier européen » a publié en 1991 une ordonnance autorisant la commercialisation de quantités restreintes de semences de variétés non inscrites au catalogue. Récemment, elle a cependant demandé le retrait de la vente de semences de variétés italiennes et françaises non inscrites et commercialisées dans les chaînes de grande distribution.

Comme les semenciers, les agriculteurs bénéficient du privilège de l'obtenteur qui leur permet de sélectionner leurs propres variétés en ayant recours à des ressources phylogénétiques disponibles. Pour cela, ils doivent pouvoir, comme les semenciers et les centres de recherche, échanger et conserver des semences de ressources phylogénétiques pouvant appartenir à des variétés non inscrites. De nombreux Etats européens tolèrent ces échanges « informels » entre agriculteurs qui conservent ou sélectionnent. D'autres Etats les poursuivent au prétexte que ces travaux de conservation ou de sélection se font dans le cadre de la production agricole des agriculteurs concernés, et donc « en vue d'une exploitation commerciale ». Récemment la Fondation française pour le Recherche sur la Biodiversité (FRB), qui a la compétence de gérer la conservation des ressources, a reconnu les réseaux paysans, notamment le Réseau Semences Paysannes, parmi les acteurs de la conservation, reconnaissant par là même le droit de leurs membres d'échanger des semences de variétés non inscrites.

#### **IV – LE PLAN D'ACTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE**

Le 29 septembre 2009, la commission européenne a proposé son plan d'action Semences et Plants ( S&PM). Ce plan reprend à son compte l'essentiel des propositions du bureau d'étude. Il commence par rassurer les semenciers traditionnels en rappelant que les piliers de la législation actuelle sont bons, ne doivent pas être supprimés mais uniquement révisés et simplifiés. La révision proposée intéresse cependant avant tout les transformateurs.

Alors que le cadre actuel est construit autour d'une directive pour chaque groupe d'espèces, la Commission propose un cadre juridique unique qui pourrait remettre en cause la prise en compte de leurs spécificités et, par exemple, menacer la particularité des plants fruitiers qui ne sont pas soumis à une obligation d'inscription au catalogue. Alors que nous avons aujourd'hui des directives qui laissent à chaque Etat une certaine marge de manœuvre d'interprétation pour prendre en compte les réalités locales, la Commission propose un règlement d'application directe, qui menace toute possibilité de prise en compte de la diversité des réalités nationales et locales. Alors que le catalogue européen est aujourd'hui le résultat de la compilation de catalogues nationaux gérés par les Etats qui gardent une entière liberté pour appliquer les critères DHS des directives européennes et déterminer leurs propres critères VAT, la Commission propose de remplacer l'échelle nationale par des régions regroupant plusieurs Etats, sur le modèle des nouvelles AMM<sup>15</sup> pesticides ou de la nouvelle VAT gazon.

L'objectif affiché est de renforcer :

- le rôle de la Communauté qui pourra modifier seule les éléments « non essentiels » de nature « technique ou scientifique » du règlement
- le lien avec les normes internationales
- le rapprochement de la gestion du catalogue avec les organismes de gestion de la protection de la propriété industrielle. Les essais pour l'inscription au catalogue pourraient être les mêmes que ceux réalisés pour l'obtention d'un COV, et réalisés par le même organisme, l'OCVV.

---

<sup>15</sup> Autorisation de Mise sur le Marché

La concentration des centres de décision et de gestion au niveau européen les éloigne des réalités du terrain, des citoyens, des petites entreprises travaillant pour les marchés locaux, pour les mettre sous influence directe du lobbying des entreprises multinationales visant un marché le plus large possible. La simplification et l'allègement du coût d'inscription au catalogue vise à en faire un outil d'information plus que d'autorisation de mise sur le marché (AMM). L'origine des variétés pourrait être exigée (pour permettre l'application de la CDB ?). Cette simplification ne remet cependant pas en cause sa nécessaire cohérence avec la politique agricole (orienter la production agricole en orientant la qualité de l'offre semencière) et se double désormais d'une obligation environnementale et d'adaptation au changement climatique. Vu le niveau géographique proposé, cette nouvelle contrainte ne pourra pas reposer sur l'adaptation nécessairement complexe à la diversité des agroécosystèmes locaux, mais essentiellement sur l'uniformisation de ces écosystèmes et des semences par des pesticides et des manipulations génétiques plus ciblées.

L'importante subsidiarité nationale qui pouvait encore exister dans la gestion de lois semencières européennes sera remplacée par la consultation des acteurs, privilégiant nécessairement les acteurs organisés au niveau européen ou détrimement de la diversité des acteurs locaux. Il est tout de même promis de conserver une approche adéquate, adaptés à la taille du marché, pour les cultures mineures et les créneaux émergents. Les restrictions géographiques, quantitatives et de conditionnement imposées par les récentes directives sur les variétés « de conservation » ou « créées pour des conditions de culture particulières » présagent de la manière dont la Commission envisage d'enfermer cette approche adéquate dans des niches commerciales restreintes.

Cette simplification est compensée par un renforcement des contraintes, et donc du coût, des AMM des lots de semences (certification), qui devront intégrer les normes de santé des plantes, de sécurité sanitaire, alimentaire, phytosanitaire et de biosécurité. La volonté affichée par la Commission de réduction de la charge administrative et de l'augmentation de la flexibilité l'amène à préconiser d'organiser le contrôle des lots de semences suivant les normes définies dans le règlement 882/2004 : organismes certificateurs privés agréés et HACCP. On retrouve là à mots à peine cachés « l'auto certification sous contrôle officiel » souhaitée par les entreprises multinationales. Ces contraintes pèseront peu pour les variétés industrielles à large diffusion profitant du nouveau marché unifié pour en amortir le coût, mais seront souvent une barrière infranchissable pour les variétés localement adaptées à faible diffusion. L'inversion de la charge de la preuve instauré par le système HACCP contraint les opérateurs à faire certifier leurs pratiques de prévention des risques : il est certain que les pratiques alternatives comme le traitement des semences avec des produits naturels ne disposant pas d'AMM (eau chaude, purins de plantes, huiles essentielles, argile, bouillie bordelaise...) ne seront jamais certifiés. Les semences traitées avec des pesticides chimiques ou les variétés GM seront non seulement facilement certifiées au prétexte de diminuer les quantités de pesticides épandus, mais risquent même d'être rendues obligatoires pour « assurer la maîtrise des risques », y compris pour les agricultures biologiques et paysannes qui n'en ont pourtant aucun besoin car elles préviennent les risques avec une bonne agronomie.

L'AMM d'une variété accordée par son inscription au catalogue sera gérée par le même organisme qui s'occupe de sa protection industrielle. Il n'est pas certain que l'OCVV facilite l'inscription et/ou le maintien au catalogue de variétés du domaine public. Aucun défenseur

des brevets n'a encore jamais osé rêver ouvertement d'un marché piloté par l'Office des brevets, les défenseurs du COV le font !

La révision des critères de l'OCVV (DHS) pour les rapprocher des normes internationales renforcera le glissement vers la caractérisation des variétés par marquage moléculaire qui pourra être imposé directement par la Commission en tant que modification « de nature uniquement technique et scientifique ». L'OCVV ne s'opposera certainement pas à cette volonté de l'UPOV.

Le plan d'action de la Commission ne dit par contre pas un mot des semences de fermes, des semences paysannes, ni de la conservation des ressources phylogénétiques.

Il propose enfin un calendrier qui doit être approuvé par le Parlement. Mise en place fin 2009 d'un groupe de travail dans le cadre du groupe consultatif de la chaîne alimentaire, poursuite des consultations des acteurs puis des Etats en 2010 et 2011 puis, en 2011, proposition d'un règlement, modification de l'OCVV et extension au secteur des semences du règlement 882/2004