Veille citoyenne d'information sur les OGM et les semences

UE – Réglementation semences : quatre options pour une réforme

Par Louise Puel *

Publié le 27/05/2021, modifié le 09/03/2026



Le 29 avril 2021, la Commission européenne a publié une étude sur l'état de la réglementation sur la production et la commercialisation des semences et plants [1]. Quatre scénarios sont envisagés, enclenchant ainsi officiellement un processus de réforme du droit européen. Nous présentons dans ce premier article le contenu de cette étude et les différentes options de réforme identifiées par la Commission. Prochainement, nous ferons une analyse critique de celles-ci et rendrons compte des réactions des acteurs militants et paysans.

En novembre 2019, le Conseil des ministres de l'UE avait chargé la Commission européenne [2] de réaliser une étude sur le cadre juridique de la commercialisation des semences et plants dans l'Union européenne (UE), formé de douze directives européennes classées par espèces végétales. Une première tentative de réforme avait déjà été entamée en 2008 mais définitivement avortée en 2015 suite au rejet de la proposition de la Commission en première lecture au Parlement européen. Selon la directrice générale de la Commission en charge du dossier, Païvi Mannerkorpi, le succès de cette nouvelle tentative de réforme résiderait dans une meilleure communication entre les institutions européennes, mais aussi avec le grand public et les ONG [3]...

Une étude qui vient de loin...

Afin de réaliser cette nouvelle étude, la Commission européenne s'est fondée sur une évaluation réalisée en 2007-2008 [4] et une étude d'impact rédigée en 2011 [5], en y ajoutant une analyse du marché des jardiniers amateurs et du secteur forestier. Elle a également contracté avec un prestataire externe [6], lequel a réalisé quarante entretiens avec des parties prenantes et trois consultations publiques [7] auprès des autorités nationales, des jardiniers amateurs et des mainteneurs de variétés végétales [8]. De son côté, la Commission a reçu quelques 53 contributions écrites [9].

Entre manque d'harmonisation et risques pour la biodiversité, des constats en demi-teinte

La Commission affirme que les nouvelles priorités politiques dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation ne se limitent plus aux objectifs des années 60 qui privilégiaient la sécurité alimentaire, mais concernent désormais également la préservation de l'environnement, l'amélioration de la biodiversité et l'adaptation au changement climatique. Elle affirme ainsi que depuis 2013, les questions relatives à la diversité des semences et la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques végétales ont gagné en importance. Ce faisant, elle affirme pourtant noir sur blanc que les échanges de semences entre agriculteurs sont soumis aux obligations actuellement contenues dans les directives européennes (enregistrement des variétés au Catalogue officiel, certification des semences et plants, règles de traçabilité, soumission aux contrôles, etc.). Elle ne reconnaît d'ailleurs pas le droit des agriculteurs d'échanger des semences comme un droit humain reconnu par le traité international sur les ressources phytogénétiques (TIRPAA), mais se borne à souligner que « *certaines ONG le considèrent comme tel* »…
En réalité, les constats dressés dans l'étude portent davantage sur des considérations d'ordre gestionnaire et administratif. Elle insiste ainsi sur le manque d'harmonisation entre les États membres dans la mise en œuvre de la réglementation, qui conduirait à des conditions de concurrence inégales (coûts plus ou moins élevés à la charge des opérateurs, possibilité ou non de certification des semences sous contrôle officiel, gestion des risques, etc.). Elle illustre ces déséquilibres par la diversité des modalités d'examen de la « *Valeur culturale d'utilisation* » (VCU) des variétés végétales sur le territoire européen (voir encadré ci-dessous).

Vers une modernisation des essais VCU en Europe

Selon la réglementation européenne, il n'est possible de vendre des semences et plants que s'ils sont issus de variétés végétales inscrites au Catalogue officiel. Afin d'être enregistrée sur ce

Catalogue, une variété de grande culture ne doit pas seulement être distincte, stable et homogène. Elle doit aussi présenter une « *valeur culturale d'utilisation* » suffisante (dite « *valeur agronomique, technique et environnementale* » en France, VATE), déterminée sur la base de protocoles d'essais. Dans son étude, la Commission affirme la nécessité d'inclure à la notion de VCU des critères de durabilité harmonisés et d'adapter les exigences selon le mode de culture (conventionnel ou biologique). Des critères d'ores et déjà mis en place en France, mais que la Commission souhaiterait désormais généraliser et imposer à tous les États membres de l'UE.

La Commission déplore également une trop grande complexité des procédures d'enregistrement des variétés au Catalogue et de certification des semences, qui seraient excessivement lourdes pour les autorités nationales et les opérateurs. Enfin, elle admet que les règles d'enregistrement au Catalogue ne sont pas adaptées aux variétés commercialisées auprès des jardiniers amateurs, aux variétés de conservation et aux variétés adaptées à l'agriculture biologique. Des examens et protocoles d'essai spécifiques pourraient, selon elle, répondre à ces limites. Ils permettraient également de faciliter la commercialisation de mélanges variétaux d'espèces agricoles et de matériaux hétérogènes (dans un contexte actuel où les dispositions réglementaires sont essentiellement orientées vers des espèces pures ou des variétés distinctes, homogènes et stables). Dans l'esprit de la Commission en réalité, cet assouplissement de la réglementation viserait davantage à lutter contre un soit-disant « *marché parallèle frauduleux* » (c'est ainsi qu'elle qualifie la circulation des « *semences alternatives* », non certifiées et issues de variétés non enregistrées) qu'à favoriser la biodiversité cultivée...

Les quatre options de réformes envisagées

Après avoir dressé ce constat, la Commission présente quatre scénarios de réforme. Les intitulés ci-dessous sont les traductions littérales des titres rédigés par la Commission. L'on pourrait presque, entre les lignes, y deviner laquelle a sa préférence… Plusieurs propositions sont communes aux quatre scénarios.
D'abord, « *mettre en cohérence* » - terme relativement imprécis - les directives avec les réglementations européennes relatives à la santé des plantes, aux OGM et à l'agriculture biologique, afin d'éviter les contradictions et les doublons.
Ensuite, « *renforcer l'efficacité* » des systèmes d'enregistrement des variétés, de certification, d'inspection, d'étiquetage et de traçabilité des semences et plants *via* l'utilisation massive des technologies du numérique et des techniques bio-moléculaires. Le tout-numérique n'est pas loin…
Enfin, adapter la réglementation « *semences et plants* » aux objectifs inscrits depuis 2018 dans le « *Pacte vert européen* » [10] [11] et dans les stratégies « *De la ferme à la table* » et « *Biodiversité 2030* ». Parmi ces objectifs, se trouvent la révision des règles de commercialisation des variétés de cultures traditionnelles « *afin de contribuer à leur conservation et à leur utilisation durable* » et la facilitation de l'enregistrement des variétés traditionnelles et des variétés destinées à l'agriculture biologique [12]. Des engagements réaffirmés dans le nouveau plan d'action de la Commission sur le développement de l'agriculture biologique, dévoilé le 25 mars 2021 [13]. Mais comment souhaite-t-elle s'y prendre ? L'étude se borne à évoquer l'adoption de « *mesures sur la conservation et l'utilisation des ressources phytogénétiques, la protection de la biodiversité, l'atténuation du changement climatique et la disponibilité des variétés adaptées à l'agriculture biologique* », sans donner de détails supplémentaires...

Option 0. « *Ne rien changer* »
Dans ce scénario, aucune proposition de réforme ne serait soumise aux législateurs européens. Les États membres et la Commission resteraient libres d'utiliser la flexibilité laissée par les directives existantes pour adopter des règles dérogatoires (par exemple, en faveur des variétés

dites « *traditionnelles* »), en tenant compte des objectifs du « *Pacte vert européen* ».

Option 1. « *Améliorer les procédures et la cohérence de la législation et introduire des mesures* ad hoc *pour accroître la durabilité* »
Si cette option était choisie, les procédures d'enregistrement des variétés, de certification des semences et de contrôle seraient « *simplifiées* » pour les opérateurs. Comment ? D'une part, en créant un système de contrôle fondé sur le risque (les contrôles de la production et de la certification des semences et plants ne seraient plus systématiques et homogènes, mais proportionnés au « risque réel » de fraudes à la réglementation). D'autre part, en modifiant les modalités du contrôle lui-même : les producteurs ou vendeurs de semences s'auto-évalueraient eux-mêmes et l'autorité publique n'interviendrait que pour s'assurer que l'auto-contrôle se déroule conformément aux prescriptions réglementaires. Ce « *mécanisme d'auto-contrôles sous contrôle officiel* » est présenté comme une « *simplification* » par la Commission. Or, en réalité, un tel système, qui implique une augmentation de la bureaucratie et des audits, ne profiteraient qu'aux gros opérateurs industriels...

Option 2. « *Flexibilité pour s'adapter aux évolutions technologiques pour améliorer l'accès aux ressources génétiques et pour répondre de manière cohérente aux objectifs de durabilité* »
L'option 2 est subdivisée en deux sous-options. Certaines mesures proposées (appelées « *mesures horizontales* ») sont cependant communes aux deux sous-options, notamment l'ensemble des mesures proposées dans l'option 1. À cela s'ajouteraient des mesures spécifiques visant le déploiement massif des nouvelles technologies génétiques (utilisation des marqueurs moléculaires) et numériques à tous les stades de la mise sur le marché des semences et plants.

Option 2A. « Équilibre entre flexibilité et harmonisation – plus de garanties pour les utilisateurs »
Dans cette sous-option, la Commission envisage de limiter le champ d'application des directives à la seule commercialisation aux opérateurs professionnels. La réglementation ne s'appliquerait donc pas à la vente de semences et plants aux jardiniers amateurs. En outre, un « *cadre législatif* ad hoc » serait mis en place pour encadrer l'échange de semences et plants entre agriculteurs (sans en préciser toutefois les détails…).

Option 2B. « Harmonisation complète – garanties élevées pour les utilisateurs »
Dans cette seconde sous-option au contraire, la réglementation continuerait de s'appliquer à tous les marchés (utilisateurs finaux professionnels ou non professionnels, échanges entre agriculteurs, etc.). Elle s'appliquerait aussi de manière stricte et uniforme à tous les États membres de l'UE. La flexibilité dont jouissent aujourd'hui les États serait ainsi limitée au strict minimum, afin d'« *améliorer* » les conditions de libre circulation des semences et plants dans l'espace européen. Le choix de cette option conduirait donc à imposer un carcan réglementaire à tous les échanges de semences, sans que les États puissent aménager des régimes dérogatoires au niveau national, par exemple en faveur des semences de variétés non inscrites au Catalogue. Enfin, dans cette option, la Commission envisage d'intégrer la réglementation relative aux semences et plants à celle sur les contrôles officiels [14].

Et maintenant ?

La Commission a l'intention d'adopter une proposition législative afin de réviser le cadre juridique actuel, qui reprendrait l'une de ces quatre options. Dans un premier temps, elle discutera des conclusions de son étude avec le Parlement européen, le Conseil et les parties prenantes. En parallèle, elle publiera une étude d'impact préliminaire au cours du deuxième trimestre 2021, soumise ensuite à consultation publique, avant de rédiger une seconde étude d'impact d'ici avril 2022. C'est sur cette base qu'elle soumettra aux législateurs européens une proposition de

réforme au dernier trimestre 2022.
Ce calendrier correspond à celui d'une autre réforme en cours, celle du droit européen sur les OGM [15]. Justement, les quatre options politiques présentées dans l'étude de la Commission sur les semences ambitionnent de créer un système harmonisé et fondé sur le risque pour les contrôles officiels, permettant "*un haut niveau de cohérence avec les règles régissant les contrôles officiels tout au long de la chaîne agroalimentaire, y compris la santé des plantes, les OGM et la production biologique*". Or, concernant le dossier OGM, la Commission a récemment proposé qu'un cadre autre que la législation OGM soit appliqué aux OGM non transgéniques - issus de "*nouvelles techniques de modification génétique*" - afin d'en assurer "*une surveillance réglementaire proportionnée*". Pour ces nouveaux OGM, l'évaluation des risques pourrait-elle glisser de la réglementation OGM vers la réglementation semences ? La concomitance des révisions de ces deux législations, menées de front par la Commission, n'est sans doute pas un hasard...
Les réseaux militants s'organisent d'ores et déjà afin de peser sur le contenu de ces textes.

---

[1] Lien vers la page dédiée sur le site de la Commission : ici. L'étude complète : ici, et la version résumée : ici. Une fiche résumée présentant le contenu de l'étude est disponible ici.

[2] Eric MEUNIER, « Semences et OGM : des études pour changer la législation de l'UE ? », *Inf'OGM*, 2 décembre 2019

[3] Frédéric PRAT, « Vers une nouvelle législation européenne sur les semences ? », *Inf'OGM*, 30 mars 2021

[4] *Evaluation of the Community acquis on the marketing of seed and plant propagating material (S&PM)*

[5] Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council

[6] L'entreprise de consultance ICF.

[7] Commission européenne : Lancement de deux enquêtes en vue de la rédaction d'une étude sur l'actualisation de la législation européenne relative à la commercialisation des semences (phase de consultation du 2 novembre au 20 novembre 2020).

[8] *Data gathering and analysis to support a Commission study on the Union's options to update the existing legislation on the production and marketing of plant reproductive material*

[9] La Commission présente un résumé de ces contributions dans la troisième partie de son étude.

[10] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « ?Le pacte vert pour l'Europe? », COM/2019/640 final

[11] Eric MEUNIER, « Europe - Un « Pacte vert » qui ne nomme pas les OGM », *Inf'OGM*, 12 décembre 2019

[12] http://ressources.semencespaysannes.org/veille/fiche-veille-3165.html

[13] Commission européenne - Nouveau plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique en Europe, 25 mars 2021

[14] Règlement européen n°2017-625 du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles.

[15] Eric MEUNIER, Frédéric PRAT, « OGM - La Commission européenne envisage de changer la législation », *Inf'OGM*, 29 avril 2021

Adresse de cet article : https://infogm.org/ue-reglementation-semences-quatre-options-pour-une-reforme/