Veille citoyenne d'information sur les OGM et les semences

CHINE – Nouvelle loi sur les semences, plus ouverte sur le privé

Par Frédéric PRAT

Publié le 28/01/2016, modifié le 09/03/2026



Le projet de loi sur les semences, dont la révision a débuté en janvier 2014, a finalement été approuvé le 4 novembre 2015 par le Congrès National du Peuple et est entré en vigueur le 1er janvier 2016. Cette nouvelle loi favorise davantage les recherches sur l'amélioration variétale tournées vers le marché, essentiellement intérieur, et une protection accrue des droits des semenciers. Bien que contenant des articles la rapprochant du cadre légal UPOV91, la Chine continue d'adhérer pour le moment à UPOV dans sa version de 1978 [1].
Profitons-en pour faire le point sur le développement du marché des semences dans l'Empire du Milieu.

Ce projet de loi est important car la Chine, devenue la première économie mondiale [2], est aussi le second marché mondial des semences (22%), après les États-Unis (27%) et avant la France (6%) [3]. Elle deviendra d'ailleurs le premier marché mondial en 2015, avec un montant de 14,2 milliards de dollars [4]. Et vu la taille de ce géant, tout changement en Chine peut avoir des conséquences sur l'ensemble des marchés.

Adhérente de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) depuis 2001, la Chine doit protéger ses variétés végétales, soit par des brevets, soit par un système qui lui est propre (article 27-3b des accords sur la propriété industrielle - ADPIC). Elle avait choisi d'adhérer, deux ans plus tôt, à l'Union pour la protection des obtentions végétales (UPOV), dans sa version de 1978 [5]. Mais, aux dires de certains semenciers locaux, la protection des variétés n'était pas optimale : « *beaucoup de règlements ne sont pas précis, [la] protection [des variétés] n'est pas très efficace* » [6], déclarait ainsi Lu Hong, pdg d'une entreprise spécialisée dans les semences [7], qui espère que le projet de loi révisée sera capable de renforcer la protection du droit de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, selon Alex Liu, professeur de droit en propriété intellectuelle au Centre de recherche sur les lois en Sciences et technologies à l'Université de Pékin [8], si pour le moment une séquence génétique est brevetable, ni la plante ni la graine ne le sont, même si elles contiennent un gène breveté [9] : le paysan peut toujours ressemer sa variété sans rien payer à l'obtenteur.

Les multinationales semencières aux aguets…

Avant l'adoption récente de la nouvelle loi semence, deux lois principales régissaient le secteur des semences, toutes deux datant de la fin des années 90 : la loi sur les semences (LS) [10] et la loi sur la protection de la propriété des variétés (LPPV) [11]. Comme dans beaucoup d'autres pays, un semencier peut déposer un certificat d'obtention végétale si sa variété est nouvelle [12] (distincte), homogène et stable (articles 14 à 17 de la LPPV et art.12 de la LS). Elle est alors dûment enregistrée. Mais s'il s'agit d'un semencier étranger, il doit trouver un partenaire chinois (art.19 de l'ancienne LS, et article 24 de la nouvelle loi semences), comme le relate cet article des Echos [13] : « *les autorités ont interdit aux non-Chinois les prises de participation majoritaires dans les semenciers locaux. Le marché accessible aux étrangers pour la vente de potagères est limité à 245 millions d'euros, soit le cinquième du marché chinois. En outre, la commercialisation passe par des intermédiaires chinois. Monsanto, Syngenta et Bayer testent leurs produits dans l'ancien empire du Milieu et doivent recourir à des locaux pour en faire la promotion auprès des agriculteurs* ». Et dans son rapport annuel 2013-2014 [14], Vilmorin, actionnaire de plusieurs joint ventures en Chine, écrivait : « *Quant à la Chine, forte de près de la moitié de la production légumière mondiale, il s'agit d'une zone incontournable qui nécessite cependant une approche cadencée et prudente compte tenu des enjeux liés à la protection de la propriété intellectuelle (…). Dans ce contexte, des implantations directes et des partenariats avec des semenciers locaux d'importance demeurent les deux axes privilégiés de (...) Vilmorin* » [15].

Cette volonté d'une souveraineté chinoise représente pour le moment une grosse difficulté pour les semenciers étrangers dont certains (Monsanto, Syngenta, Bayer, Vilmorin...) sont déjà implantés depuis des années. La Chine « *veut [en effet] que ses semenciers soient en position de produire des semences capables de concurrencer les variétés étrangères avant d'ouvrir ses marchés* » [16]. La Chine ne devrait donc ouvrir réellement son marché que « *quand [elle] sera suffisamment confiante qu'elle a la technologie et la capacité requises* » pense ainsi Pierre Cohadon, directeur de Syngenta pour la Chine [17]. L'article 6 de la LS enjoint les autorités locales à promouvoir la production et la distribution de semences de qualité, au besoin par la création d'un fonds financier spécifique pour permettre notamment l'émergence d'entreprises de création variétale et de production/distribution de semences, publiques ou privées. Dans le nouveau projet de loi, on verra que ce fonds est renforcé pour la partie recherche, mais disparaît pour la commercialisation (voir

encadré).

Ce cadre théorique est toutefois à modérer, d'après François Burgaud, chargé des relations extérieures du GNIS, par le caractère fédéral de la Chine : dans l'entretien accordé à *Inf'OGM*, celui-ci nous a affirmé que chaque province chinoise avait des lois locales spécifiques, et que dès lors, une protection de variété n'était réellement efficace qu'au seul niveau de la province.

… mais la Chine veille sur ses intérêts

L'article 10 [18] de la LPPV stipule deux droits :
celui d'un semencier de repartir d'une variété protégée pour en créer une nouvelle, sans payer de droits au titulaire (ce qui est conforme aux règles de l'UPOV78) (Michel Fok, chercheur au Cirad, précise que ce droit est valable y compris pour les variétés transgéniques [19]) ;
et celui d'un paysan d'utiliser « *à des fins de propagation par les agriculteurs, sur leur propre exploitation, les semences de la variété protégée récoltées sur leurs propres terres* ». L'article 27 de l'ancienne LS précisait ce droit du paysan : « *Le reste de semences conventionnelles propagées par les paysans eux-mêmes pour leur propre usage peut être vendu et échangé dans les foires rurales [donc à une petite échelle] sans licences commerciales (...)* ». Les nouveaux articles 29 et 37 conservent ce droit (voir encadré), en précisant que les foires rurales doivent être locales, mais sans toutefois définir cette notion de "local". La nouvelle loi ne définit pas non plus la notion de "semences conventionnelles" : Zhu Zhenyan, du réseau non gouvernemental *Third World Network*, interprète cela comme la possibilité pour un paysan de reproduire à la fois ses propres semences, mais aussi... celles des semenciers [20].

Et l'État chinois se réserve le droit, en cas de besoin (intérêt général), d'obliger un détenteur de droit à céder une licence « *dont le montant sera fixé par voie de consultation entre les deux parties* » (art. 11 de la LPPV). Même si une possibilité de recours existe, on imagine que cette clause n'est pas du goût de tous les semenciers.

Il existait d'ailleurs un autre article qui pouvait rebuter les vendeurs de semences, ou du moins les obliger à un respect strict de leur qualité, même si ce n'est pas particulier à la Chine : « *Quand les utilisateurs de semences subissent des pertes dues à des problèmes de qualité des semences, les vendeurs de graines doivent leur verser une indemnité, et le montant de cette compensation doit inclure le montant de l'argent dépensé pour l'achat des semences, des dépenses et des pertes de profits potentiels pertinents. Lorsque la responsabilité repose sur les producteurs de semences ou d'autres commerçants, les vendeurs qui ont payé la compensation doivent avoir le droit de réclamer une indemnisation des producteurs ou d'autres vendeurs* » (art. 41 de la LS). L'article 46 de la nouvelle loi reprend ces mêmes termes.

Le paysan semble donc bien protégé mais des fraudes, malgré les lourdes sanctions prévues (art. 59 à 72 de l'ancienne LS, encore renforcées dans les articles 70 à 91 de la nouvelle LS), ont tout de même été constatées : plus de vingt mille cas de vente de « *fausses graines ou de graines de qualité inférieure* » depuis 2011 [21]. François Burgaud, du GNIS, en relation fréquente avec des semenciers chinois, affirme que la qualité des semences constitue effectivement un problème majeur pour les chinois.

Les semenciers internationaux sont aussi aux aguets : aux États-Unis, plusieurs chinois, accusés par le FBI, en janvier 2015, de vouloir exporter des États-Unis frauduleusement du maïs GM breveté de Monsanto et DuPont Pioneer pour en faire de la contrefaçon en Chine, risquaient une peine de 10 ans d'emprisonnement [22] [23]. Pour parer à ces fraudes, le ministère de l'Agriculture chinois (MOA) a lancé, en janvier 2015, la plateforme nationale de traçabilité des semences pour détecter les fraudes [24] : il y a actuellement douze variétés de 11 fabricants enregistrées,

concernant blé, riz et maïs…

Les paysans ressèment massivement des variétés protégées : plus pour longtemps ?

D'après Michel Fok, le cadre institutionnel actuel explique l'utilisation massive par les paysans de semences de ferme : « *dans la province du Hebei (dans la Vallée du fleuve jaune), il a été observé que 55 % des producteurs [de coton] utilisaient des semences paysannes [vraisemblablement plutôt des semences de ferme, NDLR], en totalité ou partiellement, dans les années 2002 et 2003* » [25]. Mais, poursuit-il, sont venues ensuite les variétés hybrides F1, « *une option commerciale pour mieux capter la demande, puisque le renouvellement annuel des semences est nécessaire. Là où les hybrides sont largement utilisées, comme dans la province du Jiangsu, l'utilisation de semences [de ferme] est en effet quasi inexistante* ».

La relative sécurisation de la propriété intellectuelle sur les semences à la fin des années 90 a entraîné une augmentation du nombre de nouvelles variétés utilisées : de 199 entre 90 et 99, on est passé à 372 entre 2000 et 2006 ; et le nombre d'organismes de sélection variétale ayant postulé pour des nouvelles variétés est lui aussi en constante augmentation : 156 entre 1999 et 2007, dont 74 instituts publics de recherche et 63 entreprises privées (qui ne commercialisent pourtant des variétés que depuis 2000) [26].

C'est donc pour renforcer cette tendance à la création variétale autochtone que la Chine a adopté une nouvelle loi sur les semences fin 2015. Avec cette nouvelle loi, la Chine s'oriente vers un renforcement de la propriété intellectuelle (voir encadré ci-dessous).

Comme nous répondait un semencier français, la RAGT, auprès de qui *Inf'OGM* cherchait de l'information,« *nous sommes bien sûr intéressés par le marché chinois mais n'y sommes pas encore actifs* ». Pas facile en effet de faire une percée dans ce monde aux codes culturels différents des nôtres, et surtout avec, on l'a vu, un faible niveau de monopole des semences industrielles. Mais comme l'affirmait Pierre Cohadon, directeur de Syngenta pour la Chine, « *la Chine va s'ouvrir – la question est de savoir quand* » [27].

Les principaux articles de la nouvelle loi

En amont, le projet de loi interdit l'appropriation de sites protégés riches en ressources génétiques sans autorisation préalable (article 10). Il restreint également le droit à la sélection variétale uniquement à des entités (nationales ou étrangères) autorisées par le ministère de l'Agriculture (MOA) (article 11).
Les articles 12 et 13 du projet de loi promeuvent une production de semences tournées vers le marché, et une recherche, aussi bien fondamentale qu'appliquée, où les entreprises semencières sont encouragées à coopérer avec des organisations sans but lucratifs. Le financement de la recherche sera augmenté et sécurisé, par contre celui sur la commercialisation sera progressivement abandonné, afin de mieux faire jouer le jeu du marché. Un chapitre spécial de ce projet de loi (chap.7) est cependant consacré au renforcement de l'industrie semencière chinoise, afin de faire émerger des entreprises de taille compétitive, grâce à des financements conjoints du ministère de l'Agriculture, de la banque de développement agricole chinoise et de SinoChem, une entreprise publique de la chimie.

La souveraineté totale de l'État sur les ressources biologiques chinoises est réaffirmée.

Le projet de loi s'intéresse aussi à la protection des variétés. D'après le réseau non gouvernemental TWN (Third World Network), il était prévu d'intégrer totalement la LPPV dans cette nouvelle loi, afin de renforcer la protection de la propriété des semences. Mais suite aux protestations de certains groupes d'agriculteurs, la dernière version de ce projet de loi suggère une intégration seulement partielle de la LPPV, qui sera donc encore applicable en tant que règlement séparé [28]. La nouvelle loi devait se rapprocher du texte de protection internationale des variétés (UPOV) dans sa version de 1991, en introduisant la notion de « variété essentiellement dérivée » [29] (VED). Mais dans la version anglaise que nous avons pu nous procurer (pas encore en ligne sur le site du ministère chinois, voir fichier attaché) l'article 28 de la nouvelle loi, qui traite des droits de propriété, n'utilise pas le terme consacré de "variety essentially derived". L'article 29, au contraire, mentionne les deux cas où l'on peut s'affranchir de ces droits : lorsqu'un semencier crée une nouvelle variété ; et pour le paysan qui peut ressemer ses semences de ferme, sans payer de royalties, ce que renforce l'article 37 qui reprend *in extenso* l'ancien article 27 de la LS (voir ci-dessus).
M. Yang Yang, du Centre de développement des sciences et des technologies du ministère de l'Agriculture, a confirmé [30] à *Inf'OGM* que cette loi contient quelques articles qui la rapproche du cadre légal de l'UPOV91, mais que la Chine continue à étudier les conséquences à son éventuel passage. En attendant, elle continue donc à adhérer à l'UPOV dans sa version de 1978.

Les semences génétiquement modifiées doivent être dument étiquetées (article 41). Le contrôle administratif des semences est renforcé (article 52). La gestion en est confiée de façon conjointe au ministère de l'Agriculture et aux administrations des états, qui géreront une plateforme homogène d'informations sur les semences, contenant les lois à respecter et les normes pour déposer de nouvelles variétés. Le nombre d'espèces soumis au catalogue national d'autorisation passe de 28 à 5 : riz, maïs, coton, blé et soja. Les autres « cultures mineures » ne feront l'objet que d'un simple enregistrement. Les gouvernements locaux devront établir un système d'autorisations, d'enregistrement, de production, de licences et de contrôle des marchés (article 57). Les deux anciennes licences, de production d'une part, et de commercialisation d'autre part, sont fusionnées en une seule.
Et, on l'a vu, la nouvelle loi renforce les sanctions en cas de violation de cette loi (ensemble du chapitre VII).

---

[1] pour les différences UPOV91 versus UPOV78, voir l'encadré « UPOV, mais encore ? » dans Frédéric PRAT, « Droits de propriété sur les semences : le Chili repousse son adhésion à la version actualisée (1991) de l'UPOV », *Inf'OGM*, 26 mars 2014

[2] Selon les prévisions du Fonds monétaire international (FMI) publiées en octobre 2014, voir par exemple : http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/01/30/la-chine-premiere-puissance-economique-mondiale-vraiment_4566943_3232.html

[3] Selon le rapport Global trade and forecast for 2018 (http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/archives/2013-10-01-semences-NA05-OK.pdf). Une autre source donne 32,6% de parts de marché pour les États-Unis en 2014 (http://www.marketsandmarkets.com/Market-Reports/seed-market-126130457.html)

[4] http://cctv.cntv.cn/2014/05/27/VIDE1401176282967103.shtml. Il s'agit, pour 65%, de maïs hybride, de riz hybride, de potagères et de fruits (https://bricwallblog.wordpress.com/2015/02/16/revised-seed-law-expected-to-come-into-effect-soon-in-china/)

[5] Le Règlement de la République populaire de Chine sur la protection des obtentions végétales, qui est conforme à l'Acte de 1978 de la Convention UPOV, est entré en vigueur le 1er octobre 1997. L'adhésion de la République populaire de Chine a pris effet le 23 avril 1999 (http://www.upov.int/export/sites/upov/news/fr/pressroom/pdf/pr36.pdf)

[6] On verra plus loin l'existence de nombreuses contrefaçons

[7] http://french.cri.cn/621/2015/04/21/421s430109.htm

[8] Science and Technology Law Research Center, Peking University

[9] Article 25 de la loi chinoise sur les brevets

[10] Semence Law of the People's Republic of China (http://english1.english.gov.cn/laws/2005-09/08/content_30273.htm), du 8 juillet 2000 (entrée en application 1er décembre 2000 - et amendée le 28 août 2004))

[11] Regulations of the People's Republic of China on the Protection of New Varieties of Plants (http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=360055) ; (entrée en application le 1er octobre 1997 et amendements des articles 309 et 40 du 1er mars 2013)

[12] La variété nouvelle est définie comme « *pas mise en vente depuis plus d'un an en Chine... ou plus de 4 ans à l'étranger* »

[13] http://www.lesechos.fr/05/05/2014/LesEchos/21681-090-ECH_l-asie--nouveau-terrain-de-bataille-des-semenciers.htm

[14] En p.36 et 38, http://www.vilmorin.info/vilmorin/CMS/Files/DocReference20132014/index.html#36/z

[15] Chap. III, article 24 de la nouvelle loi semences : « *Quand des étrangers ou entreprises étrangères sans domicile régulier en Chine veulent candidater pour l'approbation ou l'enregistrement de leurs variétés en Chine, ils doivent nommer comme agent une entreprise semencière chinoise avec personnalité juridique légale.* »

[16] http://www.merid.org/fr-FR/Content/News_Services/Food_Security_and_AgBiotech_News/Articles/2015/Mar/26/China.aspx

[17] *Ibid*

[18] Texte exact de l'article 10 : « *Sans préjudice des autres droits du titulaire des droits sur les variétés vertu du présent règlement, l'exploitation de la variété protégée ne doit pas nécessiter l'autorisation du, ou le paiement de redevances au, détenteur des droits de la variété pour les fins suivantes :*
(i) l'exploitation de la variété protégée pour la sélection et d'autres activités de recherche scientifique ;
(ii) l'utilisation à des fins de propagation par les agriculteurs, sur leur propre exploitation, de la matière de multiplication de la variété protégée récoltées sur leurs propres terres »

[19] Fok M. et Naiyin Xu N. (2010) "L'intégration technologique et le développement du secteur semencier, Deux facteurs de la diffusion du coton-Bt dans la vallée du fleuve Yangtsé", http://economierurale.revues.org/2620)

[20] communication personnelle du 27 janvier 2016

[21] Des graines qui ne correspondent pas à ce qui est indiqué sur l'étiquette ou dont la qualité (germination, état sanitaire) est mauvaise (http://cctv.cntv.cn/2014/05/27/VIDE1401176282967103.shtml)

[22] http://www.merid.org/fr-FR/Content/News_Services/Food_Security_and_AgBiotech_News/Articles/2015/Apr/01/FBI.aspx

[23] Selon un communiqué du département américain de la justice, Mo Hailong, 46 ans, a reconnu en janvier 2016, dans le cadre d'un accord avec la justice américaine, sa culpabilité et le fait qu'il avait essayé de transférer en Chine des graines de maïs qui étaient cultivées dans des champs dans l'Etat de l'Iowa (centre).
Mo Hailong travaillait pour une entreprise chinoise, Dabeinong Technology Group Company, possédant une filiale qui travaillait également dans le secteur du maïs génétiquement modifié, sources : http://www.lematin.ch/faits-divers/Un-Chinois-plaide-coupable-d-espionage-industriel/story/25250537, http://www.justice.gov/opa/pr/chinese-national-pleads-guilty-conspiring-steal-trade-secrets et pour le jugement : http://www.justice.gov/opa/file/816096/download

[24] http://www.franceagrimer.fr/index.php/content/download/36235/331945/file/INT-Veille+Sanitaire+Chine++n%C2%B03+du+12+au+16+janvier+2015.pdf

[25] Fok, M. *op.cit*.

[26] Fok, M. *op.cit.*

[27] http://www.merid.org/fr-FR/Content/News_Services/Food_Security_and_AgBiotech_News/Articles/2015/Mar/26/China.aspx

[28] Courriel de TWN à *Inf'OGM* du 28 juin 2015, voir également leur analyse sur cette nouvelle loi

[29] VED : voir la définition précise sur http://www.infogm.org/-Semence-definition-loi-et-marche-mondial-

[30] courriél à l'auteur du 16/12/2015

Adresse de cet article : https://infogm.org/chine-nouvelle-loi-sur-les-semences-plus-ouverte-sur-le-prive/