

Paris, le 23 juillet 2021

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES À LA COMMISSION EUROPÉENNE

DG SANTE

Unité G1

SANTE-G1-plant-health@ec.europa.eu

Objet : note des autorités françaises concernant l'étude d'impact publiée par la Commission européenne relative à l'évolution de la réglementation semences et plants.

Les autorités françaises remercient la Commission pour la publication de l'étude d'impact relative à l'évolution de la réglementation relative aux semences et plants. Elles prient la Commission de bien vouloir adresser ce contenu à l'ensemble des États membres.

Tout d'abord, les autorités françaises partagent le constat dressé par la Commission sur la performance du système actuel, qui permet de bénéficier d'une production de qualité, saine et sûre. Elles partagent également la nécessité de réviser les directives, notamment pour les aligner avec les objectifs affichés dans le Pacte vert pour l'Europe et la stratégie de la ferme à la table.

Structure des directives et articulation avec d'autres réglementations

Concernant le corpus des directives, il est indispensable de réduire leur nombre en fusionnant à minima celles dont le contenu est très proche, afin de clarifier la réglementation et de s'assurer d'une mise en œuvre uniforme. L'idéal serait de disposer d'un ou deux actes seulement, comme proposé dans l'option 3, avec des chapitres spécifiques par espèce, afin d'avoir la base des dispositions catalogue et certification de manière homogène, toutes filières confondues.

Comme proposé dans l'option 1, il est important d'harmoniser les définitions entre toutes les directives. Mais il faut également veiller à les harmoniser avec celles des autres règlements (UE/2016/2031 et UE/2017/625).

De plus, afin d'apporter davantage de cohérence entre les différentes réglementations, notamment le règlement santé des végétaux (2016/2031/UE), il pourrait être envisagé de positionner le périmètre d'application de la réglementation semences et plants sur le critère de circulation de matériel, plutôt que de commercialisation. La définition de « commercialisation » dans les directives actuelles fait en effet l'objet de différences d'interprétation selon les opérateurs et les États membres, et présente même des différences rédactionnelles selon les directives.

Enfin, une révision du règlement d'exécution (UE/2019/2071) du règlement santé des végétaux, en parallèle de la révision réglementaire à venir, serait nécessaire afin d'apporter une meilleure articulation avec la réglementation semences et plants. En effet, la duplication des informations concernant la qualité sanitaire des semences et plants entre les deux actes engendre un manque de visibilité et de la confusion pour les opérateurs professionnels, ainsi que de l'ambiguïté autour du contour des exigences passeport phytosanitaire et étiquette de certification.

Les autorités françaises sont favorables à l'inclusion des activités de certification dans le champ du règlement contrôles officiels (UE/2017/625) proposée dans l'option 1, à l'exception du matériel forestier (cf. point spécifique). En revanche, il n'est pas souhaitable que l'évaluation des variétés se fasse sur le même principe et que la décision d'inscription se base sur des données proposées par l'obtenteur. L'expertise de l'office d'examen national est essentielle pour assurer la qualité de l'évaluation des variétés et cette expertise doit bénéficier à l'ensemble des variétés candidates à l'inscription. Toutefois, des données issues des obtenteurs pourraient enrichir celles disponibles lors de l'évaluation, mais ne pourraient en aucun cas s'y substituer.

Inclusion de la vente auprès des amateurs

En France, l'autorité compétente de certification constate que les entreprises qui commercialisent des semences auprès des professionnels sont, pour la plupart, les mêmes que celles qui le font auprès des amateurs et qu'elles commercialisent les mêmes variétés. Une déréglementation totale du marché amateur telle que proposée dans l'option 2 pourrait donc poser des difficultés en termes de contrôles sur la commercialisation, du fait du manque de segmentation entre les deux marchés.

Par ailleurs, de nombreuses variétés étant destinées à la fois au marché amateur et au marché professionnel, le terme « variété pour amateur » doit être évité. Il est préférable d'utiliser le terme « variété sans valeur intrinsèque » comme suggéré dans la note de bas de page de l'étude d'impact et comme le prévoit la réglementation actuelle.

Les autorités françaises sont favorables à un assouplissement de la réglementation européenne auprès des amateurs tout en assurant un minimum de mesures visant à protéger le consommateur et assurer la loyauté des transactions, plutôt qu'une exemption totale de règles. Un cadre allégé visant à garantir avant tout des exigences sanitaires et apporter au consommateur des informations de base sur l'étiquette (année de fermeture du sachet, espèce, dénomination de la variété dont la description pourrait être sous la responsabilité du fournisseur) pourrait ainsi être proposé, comme le prévoit l'option 1.

Il est également nécessaire de prévoir un système allégé pour les échanges visant à préserver la diversité génétique (activités de conservation des acteurs des ressources génétiques).

Au critère général de circulation de matériel explicité précédemment, il pourrait être envisagé des cadres allégés en fonction du type de circulation : (i) échanges visant à préserver la diversité génétique (activités de conservation des acteurs des ressources génétiques) et (ii) vente directe aux utilisateurs finaux non professionnels.

Évolution de la liste des espèces réglementées

Le sujet de l'évolution de la liste des espèces incluses dans le champ des directives a été débattu à de nombreuses reprises ces dernières années. Il existe un consensus sur le fait qu'il doit être plus facile de pouvoir réglementer une nouvelle espèce. Un groupe de travail organisé par la Commission avait déjà établi des critères requis avant d'envisager l'ajout dans l'une des directives. La révision de la structure des directives est une bonne opportunité pour mettre en application les conclusions de ce groupe de travail.

Usages

Les autorités françaises estiment qu'il serait nécessaire de clarifier les champs d'application de certaines directives dans le cas d'espèces listées présentant un usage mineur différent de celui posé dans le cadre de la directive considérée (exemples : l'usage légumier du soja édamamé dont l'espèce botanique est listée dans la directive oléagineuses, l'usage de la lavande pour la production d'huile essentielle ou l'usage en tant que plantes de service pour une carotte nématocide, etc.).

Contrôles officiels

La révision de la réglementation permet d'envisager une évolution sur la philosophie des directives en matière de contrôle. Ainsi, il pourrait être souhaitable de se reposer désormais sur des exigences de résultats (et non plus de moyens) afin d'apporter plus de flexibilité aux autorités compétentes, notamment dans le cadre de certification. A titre d'exemple, certaines normes OEPP/PM4 dans le cas du matériel de reproduction fruitier sont jugées obsolètes dans les méthodes de diagnostic préconisées (indexage biologique), alors que, depuis la publication de ces normes, des méthodes de laboratoire (PCR) ont été décrites et sont moins coûteuses et plus rapides, tout en gardant une bonne sensibilité et spécificité. La directive de commercialisation 2014/98/UE relative au matériel de reproduction des plantes fruitières indique que, s'agissant des analyses, les États membres appliquent les protocoles de l'organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (OEPP). La révision des normes OEPP étant considérée dans des intervalles de temps longs, ceci peut s'avérer bloquant pour les autorités compétentes.

La valeur culturelle et d'utilisation (VCU)

Les autorités françaises sont favorables à l'inclusion de critères de durabilité dans la valeur culturelle et d'utilisation, comme proposé dans l'option 2. En effet, les autorités françaises estiment que l'inclusion des données de valeur culturelle et d'utilisation dans les règles de décision d'inscription au catalogue des États membres a fait ses preuves pour améliorer les qualités agronomiques et technologiques des variétés ces dernières décennies. Le levier génétique est un outil puissant, qui peut aider à réduire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques via la recherche et l'introgession de résistances aux agents pathogènes, ou pour atténuer les effets du changement climatique via les résistances aux stress abiotiques.

La Commission a affiché des objectifs ambitieux dans sa stratégie de la ferme à la table (F2F), qui imposent de réfléchir aux moyens à donner pour parvenir à atteindre ces objectifs. Les critères d'inscription au catalogue français de nombreuses espèces contiennent déjà des seuils requis relatifs à la résistance ou la tolérance aux agents pathogènes. Les autorités françaises sont donc en faveur d'inclure la notion de durabilité dans la valeur culturelle et d'utilisation. Toutefois, en raison de la grande variabilité des contextes pédoclimatiques au sein de l'UE, la façon dont chaque État membre envisage d'évaluer le critère de durabilité des variétés devrait rester à la discrétion et l'expertise des différents États membres.

Cette exigence sur la durabilité de la valeur culturelle d'usage ne doit cependant pas faire oublier l'aspect agronomique et technologique des variétés. En effet, la multiplicité des usages des variétés nécessite une caractérisation approfondie, afin de permettre aux utilisateurs de choisir la variété adéquate à leurs besoins, permettant un développement de marchés de qualité.

Cas de la directive vigne (directive CEE/68/193)

La vigne dispose d'une directive qui lui est propre et qui diffère sensiblement des autres directives. Certaines dispositions manquent. La révision de la réglementation constitue une bonne opportunité pour les intégrer.

La directive vigne ne présente en effet pas de référence à l'article 63 du règlement 2100/94 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales. Cette absence est d'autant plus préjudiciable que la dénomination d'un cépage figure souvent sur l'étiquette d'une bouteille de vin, contrairement au nom de variétés d'espèces agricoles. De plus, l'émergence de nouvelles variétés de vigne présentant des dénominations litigieuses commence à poser des problèmes, ce qui avait déjà été remonté par les autorités françaises (NAF n° 244-19).

Du fait de son caractère ligneux, l'examen d'une variété de vigne est plus long que celui d'une espèce annuelle. A l'instar du dispositif existant pour les espèces agricoles, la mise en œuvre d'autorisations provisoires de vente pour les variétés en cours d'inscription au catalogue national d'un État membre serait particulièrement utile.

Enfin, la notion de catalogue européen pour la vigne n'est pas aussi claire que pour les espèces agricoles ou légumières. Il serait important de veiller à ce que le catalogue vigne soit régulièrement mis à jour. Par ailleurs, un clone inscrit dans un État membre pouvant être commercialisé dans toute l'Union européenne, l'extension du catalogue aux clones également pourrait être envisagée.

Matériel forestier

Au vu des enjeux très spécifiques du secteur forestier, à la fois en termes de politiques publiques et de modèles économiques, qui sont caractérisés par des cycles de production de très long terme, il est essentiel qu'une réglementation communautaire adaptée soit conservée. Les autorités françaises font donc part de leur satisfaction quant à la décision de la Commission de traiter les matériels forestiers de reproduction à part des autres matériels végétaux de reproduction, quoi qu'il arrive, comme annoncé en Comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (Section Matériel forestier de reproduction) du 30 juin 2021 et en Groupe forêt du Conseil du 2 juillet 2021.

Par ailleurs, les autorités françaises rappellent que, dans l'ensemble, la France et les acteurs français (propriétaires forestiers, marchands grainiers, pépiniéristes, entreprises de reboisement, etc.) sont globalement satisfaits de la directive 99/105/CE sous sa forme actuelle. En cas de modification de la directive, les autorités françaises soulignent qu'il convient de maintenir une nécessaire flexibilité des critères de sélection, afin de pourvoir aux adaptations au changement climatique selon les espèces, les contextes pédoclimatiques ou sylvo-climatiques locaux.

Pour les autorités françaises, l'application d'un modèle unique de contrôle à tous les matériels végétaux de reproduction qui inclurait les matériels forestiers de reproduction est une ligne rouge. Pour cette raison, les autorités françaises sont défavorables à l'option 3 proposée par la Commission proposant une harmonisation complète de la législation.

Enfin, les autorités françaises demandent à faire partie du panel d'État membres qui seront rencontrés par le consultant choisi par la Commission à l'automne 2021, dans le cadre de la préparation de la 2^{ème} étude d'impact.